

LE VOTE PLURAL

ET

SES APPLICATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le 29 Octobre 1910, à 8 h. 1/2

PAR

Paul LABOURÉ

Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*
Suffragants { MM. CHÉNON, *professeur*
POLITIS, *agréé*



PARIS
IMPRIMERIE G. PICARDAT
63 bis, Rue du Cardinal-Lemoine

—
1910

A LA MÉMOIRE DE MON ONCLE

A MA FEMME



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE VOTE PLURAL

ET

SES APPLICATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le 29 Octobre 1910, à 8 h. 1/2

PAR

Paul LABOURÉ



Président : M. CHAVEGRIN, professeur
Suffragants { MM. CHÉNON, professeur
POLITIS, agrégé



PARIS
IMPRIMERIE G. PICARDAT
63 bis, Rue du Cardinal-Lemoine

—
1910

INTRODUCTION

Définition et distinction des autres modes de suffrage

Nous sommes en France sous le régime du suffrage universel. Et cette pratique qui fait de l'individu majeur, satisfaisant aux conditions requises pour l'inscription sur la liste électorale, un électeur dont le bulletin a, au dépouillement de l'urne, une valeur numérique toujours égale, la valeur de l'unité, la voix; cette pratique, disons-nous, est une des applications les plus complètes du grand principe qui a proclamé l'égalité des droits de l'homme.

Que faut-il en penser? Il serait prématuré de préciser dès le début de cette courte étude, notre opinion en la circonstance; mais ce qui semble pouvoir être immédiatement remarqué, c'est que ce système du suffrage universel n'est pas sans présenter cet assez grave inconvénient des principes rigoureusement mathématiques appliqués à une société humaine dont les éléments sont nécessairement dissemblables; dans la société humaine, dans le collège électoral qui est une fraction de cette société, qui vaut plus, qui vaut moins, mais nul ne vaut tout-à-fait l'autre.

L'égalité peut être proclamée entre les hommes; il est sans doute très beau qu'elle l'ait été, il serait

peut-être moins heureux qu'elle existât absolument, mais pratiquement elle ne peut pas être et c'est pourquoi, sans plus raisonner, nombreux sont ceux qui condamnent notre système de suffrage universel donnant à chacun une voix, — une seule voix. Il est incontestable, qu'un homme éclairé, prudent, intègre, a plus le souci du bien-être de son pays qu'un homme indifférent, ignorant, léger: cependant la voix de celui-ci vaut la voix de celui-là.

A n'en pas douter, c'est un vice du suffrage universel, et l'on conçoit aisément que des hommes soucieux de l'équilibre social aient depuis longtemps songé à préconiser un remède, à apporter un correctif, un palliatif à notre système de vote. Ils ont été amené à apprécier la « valeur sociale » du citoyen, si nous pouvons nous exprimer ainsi, à l'estimer d'après son rang, sa fortune, sa science, les intérêts qu'il peut avoir dans le milieu où s'exerce son activité et ainsi, à lui donner une, deux, trois voix, suivant les cas.

Nous ne pouvons pas nous refuser à apercevoir la portée du remède proposé, nous y reviendrons plus loin, mais ne devons-nous pas aussi dès maintenant faire état de cette remarque qui s'impose à savoir; que le remède et le mal souffrent tous deux du même défaut: ils sont l'un aussi bien que l'autre trop absolument mathématiques pour notre société où les éléments ne sont pas des entités communément mesurables.

Pourquoi un homme, propriétaire important, ou savant éminent, ou ayant une nombreuse famille et partant de gros intérêts dans l'application des mesures sociales, aurait-il deux ou plusieurs voix, alors que

n'en aurait qu'une seule à côté de lui le citoyen absolument honnête, pensant bien, très consciencieux, mais hélas ! très pauvre aussi. Quelques écus séparent le second des premiers, et pauvreté devient vice...

Faut-il établir des classes ? et du même coup, redoubler les hostilités, les haines, les jalousies qui ont de tout temps marqué le coudoisement des fortunés et des deshérités, des savants et des ignorants ? Et puis, ces classes une fois établies, le seront-elles pour longtemps, ne faudra-t-il pas veiller souvent à leur composition, en éliminer certain membre pour lui assigner une autre classe ? Le diplôme, par exemple, aura servi à marquer la valeur sociale d'un citoyen, parce qu'on aura supposé que son détenteur est d'une grande intégrité, d'une conduite à l'abri de la critique, mais n'arrivera-t-il pas parfois que ce citoyen ne persévérera pas dans la bonne voie qu'on a admise pour lui par hypothèse, n'arrivera-t-il pas qu'il se déclassera ? Et alors, quel sera donc le critérium qui permettra d'apprécier l'individu dans l'existence ? Ce criterium, il faut l'avouer, n'existerait pas plus en supposant le système en plein fonctionnement qu'il n'existe au moment de la détermination des classes : la société ne peut pas s'accomoder absolument d'une mathématique absolue régissant sa vie.

Nous venons, en ces quelques lignes, de présenter sommairement la raison d'être et la condamnation du vote plural. Et, comme on peut le distinguer dès à présent le suffrage universel absolu comme nous le connaissons aujourd'hui, aussi bien que le correctif qui pourrait y être apporté par la patique du vote plural ne sont absolument justes, ni l'un ni l'autre. Toute la question se résume donc à savoir des deux

lequel vaut le mieux, et si, malgré l'excellence relative du suffrage universel que fait ressortir la critique de l'application du vote plural, il ne conviendrait pas de le sacrifier, de l'infirmier, en acceptant ce dernier comme apportant une justice relative.

La question est délicate, elle semble ne relever que de l'opportunité, mais elle nous a paru toutefois assez intéressante, pour être posée, à cette époque surtout où la réforme électorale est à l'ordre du jour et où est si manifeste le souci de faire, des assemblées élues par le suffrage universel, le reflet aussi précis que possible des tendances de la nation.

Le système électoral est intimement lié au système constitutionnel; il varie nécessairement avec les principes généraux du droit politique en usage et aussi avec la forme du gouvernement. Une monarchie constitutionnelle peut ne pas toujours s'accomoder du mode de votation pratiquée dans une république et on peut observer que la forme du gouvernement évoluant dans un pays, la composition du corps électoral subit elle-même une évolution parallèle: la France nous en fournit un exemple frappant.

Suivant les temps et les pays, divers systèmes ont été ou sont pratiqués. Nous devons en dire quelques mots pour les bien distinguer du vote plural auquel nous nous attachons et avec lequel on pourrait être tenté de les confondre.

A. — *Vote multiple.* Le vote plural se différencie en premier lieu du vote multiple. Ce dernier confère à l'électeur le droit d'exprimer un suffrage dans chacune des circonscriptions où il peut invoquer un titre lui permettant de faire usage de son droit électoral.

Dans le vote plural, au contraire, l'électeur jouit *pour le même vote* de la pluralité du suffrage. Dans

Le vote multiple, l'électeur ne possède jamais qu'une seule voix; mais il peut s'en servir dans plusieurs endroits, ce qui constitue ainsi la pluralité indirecte du suffrage.

Le fondement, sur lequel reposent les deux systèmes, est aussi différent. La pluralité résultera, tantôt de la situation sociale, de la fortune, de la capacité. Pour le vote multiple, au contraire, c'est seulement d'après la propriété ou l'occupation que la pluralité du vote peut être obtenue; le privilège ainsi fait à l'électeur n'a d'autre raison que sa situation de fortune. Le vote multiple est appliqué dans certains pays, notamment en Angleterre. Dans ce pays le droit électoral a toujours certaines attaches territoriales; la puissance de l'électeur croît en raison du nombre d'immeubles possédés ou occupés. Ainsi, la propriété immobilière ou la franchise d'occupation confère le droit de vote dans les bourgs et les comités. Mais l'électeur ne peut se prévaloir de l'existence d'un seul et même immeuble pour voter à la fois dans le bourg et dans le comté sur le territoire duquel se trouve ce bourg. D'ailleurs, si l'électeur peut voter dans tous les bourgs d'un comté, il ne peut pas exercer son droit de vote, quelque soit le nombre des immeubles qu'il possède, dans les diverses circonscriptions du bourg.

B. *Vote cumulatif*. Il faut encore soigneusement distinguer le vote plural du vote cumulatif. Celui-ci consiste en ce que, dans une circonscription qui élit plusieurs députés, chaque électeur peut porter sur son bulletin le nom d'un seul candidat autant de fois qu'il y a de sièges à pourvoir. Ce procédé d'application facile n'a rien de scientifique ni de mathématique.

« Il peut, dans des circonstances favorables, dit (1)
« M. Ch. Benoist, si la majorité s'endort, si la minorité
« est bien disciplinée, laisser une part à cette dernière,
« mais une part que le hasard taille à son gré : tantôt trop
« grande, tantôt trop petite, mais jamais ou très rarement
« proportionnelle ». — Le fonctionnement du vote cumu-
latif n'est compatible qu'avec le scrutin de liste, il faut, en
effet, que l'électeur ait plusieurs candidats à élire pour
qu'il puisse concentrer sur un seul d'entr'eux ses différents
suffrages. Le vote plural, au contraire, peut fonctionner
à la fois avec le scrutin de liste et avec le scrutin uni-
nominal : et c'est là une première différence.

En outre, le vote plural suppose l'idée d'inégalité
de valeur existant entre les électeurs, il a pour but de
rétablir l'équilibre rompu par cette inégalité, en attri-
buant à ceux qui sont présumés bénéficier d'une
valeur politique plus forte, une influence prépondé-
rante. — Avec le vote cumulatif, au contraire, on ne
se préoccupe pas de cette question d'égalité ou d'iné-
galité de valeur existant entre les hommes ; on ne
regarde que le résultat de l'élection, on veut assurer
à tous les électeurs leur juste représentation.

Le vote cumulatif a été adopté en Angleterre pour
les school Board (1870), en Ecosse (1872), en Pensyl-
vanie (1871) pour les bourgs et les divers conseils mu-
nicipaux. Il fonctionne aussi dans plusieurs états de
l'Union Américaine pour l'élection des juges.

C. *Vote limité*. Nous pouvons aussi dire un mot
du vote limité qui consiste en ce que « dans une
circonscription où il y a, par exemple, 4 députés à
élire, chaque électeur ne puisse voter que pour 3,
ce qui doit avoir pour effet d'attribuer le quatrième

(1) CH. BÉNOIST « *La Crise de l'Etat Moderne* » (Page 125-26).

siège à la minorité. Ce système, apparamment semble devoir aboutir au même résultat que le vote plural. En réalité, il en est juste le contraire. Tandis que celui-ci, en effet, laisse à l'électeur le plein usage de son vote, le vote limité condamne l'électeur à une certaine privation de son droit de vote dans le but d'assurer à la minorité une certaine représentation.

Le vote limité a été introduit, en Angleterre, dans la législation communale, par une loi du 15 août 1867, abrogé en 1884.

C'est aussi d'après ce même système que se font depuis 1877, les élections municipales de Lausanne et depuis 1886 les mêmes élections en Espagne. L'Italie l'adopte à deux reprises pour le choix des députés, mais depuis 1889 elle ne l'applique plus qu'aux élections communales.

D. *Double vote.* Le vote plural se distingue aussi du système dit du « double vote ». Comme son nom l'indique le système du « double vote » est celui qui fait bénéficier certains électeurs du privilège de voter deux fois. Il se réduit à ceci : deux collèges nommant distinctement leurs députés, étant établis, les électeurs entrant dans la composition de l'un d'eux exercent de plein droit leur suffrage aussi dans l'autre.

Il est facile de voir ce en quoi ce système diffère du vote plural. En effet, le double vote permet à l'électeur de bénéficier de la pluralité du suffrage, il l'oblige, dans tous les cas, à voter deux fois, à prendre part à deux élections absolument distinctes et à faire porter son suffrage sur des candidats différents. Le vote plural, au contraire, attribue à l'électeur la pluralité des voix dans un « même vote », l'électeur ne votant qu'une seule fois.

Le système du double vote avait été introduit en France par la loi de juin 1820. Cette loi établissait

deux sortes de collèges : les collèges d'arrondissement et les collèges de département. Avaient accès dans les premiers ceux qui payaient un cens de 300 francs. Chaque collège d'arrondissement élisait un député. Les collèges de département comprenaient les électeurs les plus imposés, jusqu'à concurrence du quart des électeurs du département. Ces derniers votaient dans les deux collèges. Le double vote fonctionne aussi en Autriche. Au point de vue électoral, ce pays est divisé en cinq curies. La cinquième n'existe que depuis la loi du 18 juin 1896. Elle comprend tous les électeurs quelle que soit leur fortune et leur condition sociale. Mais les électeurs des quatre curies anciennes votent une fois dans leur curie propre et une seconde fois dans la cinquième curie où ils se mêlent ainsi avec les électeurs du cinquième collège. (1).

Nous venons de voir en quoi consiste exactement le vote plural et en quoi il se différencie d'autres modes de suffrages analogues. De ce qui précède, il résulte que le vote plural repose sur ces deux principes : égalité, identité de genre ou d'espèce entre hommes, donc une voix à chaque citoyen ; mais inégalité de valeur entre les hommes, donc plusieurs voix à certains d'entr'eux.

Nous allons voir dans une première partie comment se justifie cette inégalité apparente de traitement, puis nous verrons dans une seconde partie les applications pratiques qui ont été faites dans les divers pays, de ce mode de suffrage.

(1) M. CHAVEGRIN, *Cours professé à la faculté de droit (année 1896-97)*.

PREMIÈRE PARTIE

Le Principe d'Egalité en matière de Suffrage politique

CHAPITRE I

Le Fondement de l'Egalité politique

En observant tant soit peu la nature humaine, on s'aperçoit aisément que les hommes ont des pensées, des besoins, des vœux communs, mais qu'ils ont aussi des pensées, des besoins, des vœux différents. Ils sont donc doublement interdépendants; ils sont solidaires et parce qu'ils se ressemblent et par ce qu'ils diffèrent.

Voyons donc, sommairement, en quoi ils se ressemblent et en quoi ils diffèrent.

§ I. — *En quoi les hommes se ressemblent.*

La nature humaine est partout identique à elle-même. Elle est essentiellement faite d'un certain nombre de pensées, de volontés, de désirs communs. La pensée existe chez tous les hommes à des degrés

divers sans doute, mais chez aucun d'eux elle ne peut être supprimée, et les individus mêmes qui la possèdent au degré le plus faible sont encore des hommes. Quelque soit le contenu de la pensée, quelle que soient les influences qui se sont exercées sur elle, quelles que soient sa force et sa débilité, la lucidité ou son aveuglement, elle existe chez tous les hommes. C'est essentiellement par elle que les hommes se distinguent des autres êtres vivants. Élément interne de la personnalité humaine, elle tend à se manifester extérieurement.

Pour vivre, il faut agir. L'action n'est qu'une volonté qui se traduit à l'extérieur (1). L'homme tend à développer son activité. Sans doute, sa pensée conçoit des idées diverses, son intelligence s'applique à des objets différents, mais sous des apparences et des manifestations diverses, la volonté est chez tous les hommes comme la pensée qui l'inspire, partout semblable à elle-même. Le but qu'ils poursuivent est aussi chez tous le même: ils veulent diminuer la somme des souffrances qui les atteint, réaliser le moindre mal. Il ne s'agit point de donner ici comme fin dernière à l'homme le bonheur. L'homme ne sait pas en quoi consiste le bonheur. Il en ignore le sens, et le poursuit toujours en vain. Comment pourrait-il travailler à la réalisation d'un bonheur qu'il ne connaît pas? On affirme ici seulement que le ressort le plus puissant, sinon le seul, de l'activité humaine, est la recherche du moindre mal. « L'homme ne peut pas avoir une notion claire de ce qu'est le bonheur en soi mais l'homme souffre, veut moins souffrir et veut tout ce qu'il croit à tort ou à raison, devoir diminuer sa souffrance. Ainsi non seulement la volonté existe pa-

(1) BLONDEL, « *L'Action*. ».

reillement chez tous les hommes, mais encore elle tend vers le même but, vers la réalisation du même désir.

Cette triple communauté est l'essence de ce qu'il y a de plus général et d'universel dans l'homme et ce qui constitue véritablement la personnalité humaine. Mais il convient d'ajouter de suite que celle-ci ne saurait naître et se développer si les éléments qui la forment restaient à l'état isolé; le milieu social est nécessaire à l'éclosion et au développement de la pensée. A mesure qu'il prend une conscience de plus en plus nette de sa personnalité et de ses besoins, l'homme sent, puis se rend compte, sait que son intelligence ne peut s'exercer, sa volonté se développer, ses désirs se satisfaire que dans la société de ses semblables et la réalisation du but qu'il se propose est elle-même ainsi subordonnée à la vie sociale. Nulle part ailleurs que parmi leurs semblables, ils ne peuvent mieux fuir la douleur. Ce n'est pas à dire qu'ils y trouveront le bonheur et que plus ils vivront groupés, plus près ils seront du bonheur vainement cherché; mais les désirs humains, même les désirs purement individuels ne peuvent se satisfaire que par l'aide, la collaboration des autres hommes. Par cette triple communauté de pensées, de vœux, de désirs, les hommes sont étroitement solidaires les uns des autres; c'est là ce qu'on a appelé la solidarité par similitude.

§ II. — *En quoi les hommes diffèrent.*

S'il y a quelque chose d'universel et d'identique dans tous les hommes, il n'est pas moins vrai de dire

qu'il y a quelque chose de particulier et de spécial en chacun d'eux.

Sans soutenir qu'au début des sociétés; tous les hommes se ressemblaient et qu'une complète égalité régnait, il faut reconnaître qu'à ce moment une ressemblance très marquée existait entre les diverses unités sociales. A mesure que la société s'est agrandie, est devenue plus cohérente, s'est civilisée; des dissemblances ont apparues. L'humanité présente un fonds commun de pensées, de volontés, de besoins, mais les hommes naissent inégaux, la nature les crée plus ou moins intelligents, plus ou moins forts. « Les variétés de tempérament physique sont innombrables, les variétés de tempérament intellectuel et moral ne le sont pas moins » (1). Or, si les mêmes pensées, les mêmes volontés, les mêmes désirs, se retrouvent chez tous les hommes, comme ceux-ci ont des natures et des cultures très différentes, à mesure que leurs personnalités se développent au milieu du groupement social, elles se développent dans des sens divergents.

A mesure qu'elle a conçu plus de notions, la pensée de chaque individu a adopté un système d'action, une méthode particulière. Des dissemblances de capacité, de culture, de milieu, ont donné naissance à des intelligences diverses et variées, les esprits différemment doués et cultivés se sont appliqués à des travaux particuliers; ils apparaissent avec leur marque propre, leur spécialité distincte.

De même, se sont différenciées les volontés comme les intelligences, dont elles sont la manifestation extérieure. Chacun suivant ses capacités, son éducation,

(1) DUGUIT, l'Etat, le Droit objectif (Page 44).

son énergie dirige son activité dans une voie particulière; faible ou puissante, changeante ou tenace, la volonté varie avec chaque individu et avec chacun s'applique à des objets divers.

Mais cette différence croissante qui apparaît entre les hommes, loin de les séparer, les unit. A mesure que leurs besoins deviennent plus précis, plus nombreux, plus impérieux, les hommes sentent davantage qu'ils sont liés entre eux, parce qu'ils diffèrent les uns des autres. Ce lien a été appelé la « solidarité par division du travail. (1)

§ III. — *Conséquences pratiques.*

Des principes auxquels on vient de faire allusion découlent logiquement les règles auxquelles doit satisfaire toute législation qui veut respecter les situations exactes.

D'une part, les hommes ont une conscience une volonté, des besoins semblables; leur personnalité est dans son essence la même, ils collaborent tous à l'œuvre commune, ils ont également tous une valeur sociale, par suite, la loi ne peut pas les diviser en classes, attribuant à l'une une valeur sociale supérieure à celle de l'autre. Elle doit également protéger tous les membres du groupement, car, d'une façon ou d'une autre, ils collaborent tous, selon leurs aptitudes à l'interdépendance sociale. Les aptitudes et les besoins sont différents, mais ils sont tous également respectables, tous utiles au bien-être général; ils doivent donc tous être également protégés et développés.

(1) DURCKHEIM « *La division du travail social* ».

Spécialement au point de vue qui nous occupe, c'est-à-dire au point de vue du droit de suffrage, nous dirons par application de ce principe, que tout homme, par cela seul qu'il collabore à l'œuvre sociale, aura par là même le droit de participer à la désignation des mandataires de la collectivité; en d'autres termes, cet homme aura une voix dans toutes les élections.

Mais d'autre part, les hommes ont des besoins et des aptitudes différentes; ils collaborent tous à la même œuvre, mais chacun dans des conditions qui lui sont propres; ils ont tous une valeur sociale, mais cette valeur est inégale. La loi doit tenir compte de cette inégalité des besoins et des aptitudes; elle doit se plier aux différences qui séparent les hommes et se modeler sur elles; elle doit faire des distinctions de plus en plus nombreuses entre les hommes à mesure que les différences, suivant les progrès de la civilisation vont croissant; le facteur de la civilisation est le libre développement de l'activité individuelle, la loi doit donc respecter et favoriser ce développement, donner à chaque besoin, à chaque aptitude, un statut propre. Toujours par application de cette même idée, nous dirons qu'en matière de droit de suffrage, l'individu qui manifeste plus d'aptitudes que les autres aura droit à plus de pouvoir électoral, nous disons qu'en raison de ces aptitudes plus grandes, il disposera dans les élections de deux ou plusieurs voix, suivant les cas.

Par là, on n'efface pas les différences individuelles et on aboutit à une législation qui, tout en respectant les ressemblances individuelles, permet et favorise le libre développement des différences en les protégeant toutes également. On s'éloigne ainsi de l'égalité

mathématique pour aboutir à l'égalité proportionnelle. Celle-ci est bien la véritable égalité qui consiste à traiter également les hommes sur les points où ils sont égaux, les traiter inégalement sur les points où ils sont inégaux; en un mot, les traiter proportionnellement à leurs facultés. Cette égalité proportionnelle échappe aux objections faciles que l'on peut adresser à l'égalité mathématique qui attribue des droits égaux à tous, sans distinction de valeur et de mérite personnels. L'égalité mathématique est contraire à l'évolution de la civilisation en ce sens qu'elle tend à niveler les situations et à abolir les différences qui se creusent chaque jour davantage entre les hommes. L'égalité proportionnelle, au contraire, non seulement respecte ces différences, mais les protège, les protégeant, elle les accroît, elle s'adapte ainsi à la loi de civilisation et de progrès, elle est seule conforme à cette loi.

De même elle est seule conforme au principe de la liberté. La plupart des objections qu'on a adressées à la liberté, en partant du principe de l'égalité, sont fondées s'il s'agit d'égalité mathématique; niveler les hommes, c'est évidemment étouffer l'activité des mieux doués; mais l'égalité proportionnelle, loin d'annihiler cette activité, la protège et la favorise, quelles que soient les variétés des besoins, des facultés, des aptitudes que peut revêtir la personnalité humaine librement développée, l'égalité proportionnelle les respecte et s'efforce de s'y adapter; non seulement elle n'est pas contraire à la liberté, mais il est vrai de dire, à condition qu'il s'agisse d'égalité proportionnelle, que l'égalité et la liberté se confondent.

Mais alors une objection se présente: toute distinction entre les hommes ne va-t-elle pas apparaître

comme une restriction à la liberté de quelques-uns comme un privilège en faveur de quelques autres? Va-t-on distinguer entre la liberté exercée par ceux-ci et la liberté exercée par ceux-là? Sur quoi se baser pour établir cette distinction? Sur les personnes? on revient aux classes privilégiées. — Sur le but? On aboutit aux conséquences des écoles antologistes. Le pouvoir politique accordera la liberté à ceux qui lui paraissent animés « de bonne volonté » c'est-à-dire à ceux qui poursuivent un but à ses yeux moral et le refusera à ceux qui animés de « mauvaise volonté » se proposent un but qu'il considérera comme immoral. Cela justifie tous les despotismes. Il ne s'agit point de faire de telles distinctions. Par principe, l'égalité proportionnelle respecte également toutes les opinions et toutes les activités, elle protège également la liberté de tous tant que leur usage n'est pas contraire à l'égalité des autres. Pour donner une idée de l'égalité telle qu'on la conçoit, nos écrivains contemporains comparent la société humaine à une ruche. « Les abeilles dans leur ruche, ont résolu avec une sagesse instructive, un problème analogue. Il s'agissait d'assurer à chaque abeille une cellule aussi grande que possible et aussi égale que possible à celle des autres abeilles. La société humaine est comme cette ruche. Il faut laisser aux libertés comme aux abeilles l'espace le plus grand et le plus égal possible » (1) Encore faudrait-il savoir si toutes les abeilles ont la même activité, si toutes sont également capables de remplir de miel leur cellule; si les cellules ne sont pas trop grandes pour quelques-unes et trop petites pour quelques autres. Dans ce cas il faudrait non point admirer l'organisation de la ruche

(1) P. FOUILLÉE, *L'Idée Moderne du Droit* (page 312).

mais la condamner. L'organisation parfaite serait celle qui réserverait à chaque travailleur une cellule exactement mesurée à sa production. Si l'on tient à définir la véritable égalité par une analogie, il faut bien plutôt comparer la société à ce grand magasin contemporain dans lequel les clients sont **traités** sur le même pied, reçoivent des marchandises en quantité strictement proportionnelle à l'argent qu'ils apportent.

C'est selon nous, d'après ces principes généraux, que doit se laisser guider le législateur en toute matière et spécialement en matière de droit de suffrage. C'est l'égalité proportionnelle et non l'égalité mathématique qui doit servir de base à l'établissement du régime électoral et à la répartition de voix dans les élections. Nous venons de voir que les hommes ont des besoins et des aptitudes semblables, mais qu'ils ont aussi des besoins et des aptitudes différentes. C'est sur ces deux principes, nous l'avons vu, que repose le vote plural, si donc nous établissons et ce sera l'objet du chapitre suivant. Qu'en fait, il existe, à divers points, des causes de différenciation entre les hommes, nous aurons établi par là-même la légitimité du vote plural.

CHAPITRE II

Les diverses causes possibles de différenciation

La loi doit être égale pour tous, nous l'avons vu, elle doit protéger également toutes les activités. Mais l'égalité de tous devant la loi n'a pas la vertu de supprimer les différences, les inégalités de valeur sociale que présentent les membres d'une communauté politique. On répondra, peut-être, que s'il est facile de compter les suffrages, il l'est moins de les peser et de les jauger; qu'en tout cas, il n'existe guère de criterium positif pour procéder à cette évaluation du mérite respectif des individus et répartir en conséquence le nombre des suffrages. Et cependant, à regarder les choses de près, on découvre assez facilement certains signes extérieurs qui permettent de déterminer approximativement la valeur sociale des individus et par suite de régler, sans arbitraire, la répartition des suffrages.

Quels seront ces éléments?

Comme on parle volontiers, en notre temps, la langue scientifique, le titre à raison duquel un électeur possédera 2, 3, ou plusieurs voix a été appelé le « coefficient électoral ».

En fait, quatre coefficients électoraux ont été adoptés ou proposés.

Le Premier est le coefficient de la richesse: on donne plus de voix à ceux qui sont plus riches.

Le second qui s'en rapproche beaucoup est celui de la situation sociale. Par là, on favorise celui qui joue un certain rôle dans la société, chef d'usine, commerçant, magistrat, etc.

Le troisième coefficient se rapporte à l'instruction. On donne plus de voix à celui qui sait davantage. On mesure forcément la science aux grades universitaires.

Enfin, le quatrième coefficient est celui de la famille. On donne plusieurs voix à celui qui a une femme et des enfants.

Rien ne s'oppose à ce que les quatre coefficients soient mélangés et concurremment appliqués. Examinons séparément chacun des quatre coefficients proposés.

§ I. — *La Richesse.*

Le coefficient de la richesse est probablement celui qui a été le plus usité, quoiqu'il ne l'ait peut-être pas été sous la forme précise du vote plucal. Mais l'idée a fait et fait encore la base de beaucoup de législations pontives. Tantôt on ne laissait voter que les riches. Comme en France sous la Restauration et sous Louis-Philippe. Tantôt on excluait simplement les pauvres en exigeant un cens minime: tel était le cas sous notre constitution de 1791, tel est encore le régime en Italie. Tantôt enfin, on répartissait la population en classes, suivant l'échelle des revenus, de telle sorte que quelques riches formant la première classe, avaient autant de pouvoir que l'immense armée des prolétaires accumulés dans la dernière. Ce procédé de répartition est des plus anti-ques; il remonte, paraît-il, à Servius Tullius, troisième

roi des Romains. Il est encore pratiqué dans divers pays. C'est ainsi notamment que se font encore les élections politiques en Prusse (1) et les élections municipales dans les grandes villes de Russie.

Au point de vue purement pratique, la propriété prise comme criterium ou pour étalon, présente de très sérieux avantages. Elle est facile à constater sur les registres du percepteur et se dénonce d'elle-même par le rôle des contributions directes. Fondcière elle est au grand soleil : mobilière elle n'échappe plus guère et de moins en moins, elle échappera à l'impôt.

Au point de vue théorique, il n'est point de coefficient électoral qui ait été plus attaqué, à tort selon nous. On peut en effet le justifier en se plaçant à plusieurs points de vue et en invoquant diverses considérations.

La première, c'est la corrélation qui doit exister entre les droits et les charges, ou encore les intérêts engagés. C'est ce que Flaubert reconnaissait déjà (2). « Dans une entreprise industrielle, disait-il, société anonyme, chaque actionnaire vaut en raison de son apport. Il en devrait être de même dans le gouvernement d'une nation. » Au surplus, quand il s'agit de l'impôt, on demande à chacun suivant ses facultés. Le vote doit être comme l'impôt proportionnel ; la mauvaise gestion des affaires publiques, coûtera plus cher à celui qui acquitte la plus grosse côte d'impôts.

Taine a développé cet argument en termes saisissants dans la dernière partie de son magnifique ouvrage (3). « La Société, dit-il, ressemble à certaines maisons

(1) Projet de réforme en discussion.

(2) Correspondance de Flaubert cité par M. Esnem. Droit constitutionnel (page 220).

(3) Taine : Les Origines de la France contemporaine. Le Régime Moderne T. I. (pages 359 et suivantes).

que l'on retrouve dans quelques villes du Sud - Est, à Grenoble, à Annecy, par exemple. Parfois une même maison appartient à plusieurs propriétaires distincts, chacun possédant son étage ou son appartement dans un étage, chacun d'eux a tous les droits de propriété sur sa portion, mais tous, en communauté, ont l'entretien du toit et des gros murs, tous doivent fournir leur juste part dans les frais indispensables. Mais les obligations des associés s'arrêtent là, ils n'admettent pas qu'on les taxe pour autre chose, qu'on impose à chacun d'eux un surcroît proportionnel de contributions. — L'entreprise publique s'impose collectivement à tous les habitants, à tous depuis le premier jusqu'au dernier. » Quant à une part dans la dépense ajoute l'éminent écrivain, elle est d'avance fixée, et fixée par une part dans les bénéfices. Qui reçoit doit, et en proportion de ce qu'il reçoit. Tel est l'échange équitable, sans lui aucune société n'est prospère et saine, il faut que, pour chaque membre, les charges compensent exactement les avantages et que les deux plateaux de la balance se fassent contrepoids. » Cette dernière proposition nous paraît être l'évidence même, et les arguments que l'on fait valoir contre elle nous semblent sans fondement.

On a dit d'abord que considérer l'État comme une société commerciale ou financière, où ne sont engagés que des intérêts matériels était une conception étroite et dangereuse. Etroite, c'est possible, dangereuse, c'est autre chose. Ainsi bien, dans une matière aussi pratique que la nôtre, il ne s'agit pas de faire montre d'une largeur de vues plus ou moins grande; il s'agit d'une question d'argent qui n'appartient pas à ceux qui en disposent, il s'agit d'intérêts matériels des plus intéressants à protéger, il s'agit du bon aménagement des finances publiques. Et si la France

avait eu la sagesse de corriger le suffrage universel par l'établissement du vote plural, nous n'aurions peut-être pas assisté à la promulgation de lois conçues dans un esprit de surenchère électorale et parfois d'une application difficile. On aurait peut-être évité ce spectacle paradoxal du vote d'une loi, qui contient dans son texte une disposition, des termes de laquelle il résulte que la présente loi entrera en application lorsqu'on aura trouvé les ressources suffisantes pour en assurer le fonctionnement (1). Notre système non seulement n'est pas dangereux, il est au contraire très protecteur des intérêts de la société qu'il défend contre les prétentions exagérées de certaines catégories d'individus : par là il évite la surenchère électorale qui conduit à la démagogie, ce qui, comme chacun le sait, n'est pas la même chose que la démocratie au nom de laquelle on prétend effacer, annihiler les inégalités résultant de la richesse.

Aussi non seulement le privilège de la richesse est conforme à l'équité, mais il est de plus avantageux au corps social. Ceux-là seuls rêvent le désordre qui n'ont rien à y perdre, et qui ont seulement la chance d'y gagner. Si on veut éviter les révolutions violentes et assurer la paix qui est le premier de tous les biens, il faut renforcer autant que possible les éléments conservateurs. Il serait, d'autre part, déraisonnable de confier aux pauvres, aux besogneux le soin de conserver ou de réduire les rentes des riches.

D'ailleurs peu importe ces considérations ; que la société politique soit ou non comparable à une société commerciale, que les riches soient ou non conservateurs, la richesse est un fait dont l'importance considérable dans les rapports sociaux ne saurait être

(1) Loi sur les Retraites ouvrières.

contestée. Ses adversaires eux-mêmes le reconnaissent, mais, chose curieuse pour en tirer un argument contre elle. Ils constatent d'abord que la richesse moderne est dépouillée de son prestige d'antan. Etre riches autrefois, disent-ils, c'était posséder de grandes terres, c'est-à-dire commander à beaucoup d'hommes, subvenir à leurs besoins, porter la responsabilité de leur existence. C'est pour cela, ajoutent-ils, que dans la dissolution des états antiques, l'autorité publique morcelée s'était venue joindre à la propriété, dont elle apparaissait comme le naturel accessoire. Mais l'invasion de la fortune mobilière est venue changer tout cela, elle a dépouillé la richesse de cette sorte d'auréole et elle est venue retirer au riche, au seigneur de jadis l'espèce de magistrature sociale qu'il exerçait sur ses sujets de part la toute puissance de la fortune foncière.

Le développement de la richesse mobilière, dans les temps modernes, n'est certes pas contestable mais la suprématie d'une forme de richesse sur une autre ne peut et ne vaut rien contre le fait même de l'existence de la richesse et de l'influence considérable qu'elle joue en toutes choses. Tout le monde sait comment se font aujourd'hui les élections sous le régime du scrutin uninominal et majoritaire et comment se votent les lois financières. Tout cela se fait avec beaucoup d'argent, les adversaires de notre thèse sont les premiers à le reconnaître, mais au lieu de demander la consécration légale d'un fait qu'on ne peut supprimer, ils disent au contraire qu'il serait injuste d'accroître encore le pouvoir de la richesse par l'introduction d'une pluralité des voix dont elle serait la base (1). Nous estimons au contraire, que c'est

(1) Mauranges « Le Vote Plural » Thèse, Paris 1899 (page 95).

la conséquence inverse qu'il faudrait tirer de la constatation de la suprématie de la richesse. Celle-ci est un fait trop important pour qu'on puisse la négliger. Elle joue un rôle dans toutes les manifestations humaines. Pourquoi n'en serait-il pas tenu compte dans l'établissement d'un système électoral? Cela éviterait peut-être bien des marchandages et bien des compromissions.

Au surplus, il y a un dernier argument, qui a bien sa valeur, en faveur de l'établissement du coefficient électoral de la richesse: c'est l'extraordinaire facilité de sa constatation. Nous avons déjà parlé de ce point un peu plus haut.

Comme chacun sait, il arrive parfois que des contribuables, qui par mégarde ne sont pas portés sur les listes des contributions, viennent d'eux-mêmes réclamer leur inscription, précisément afin de se voir attribuer la capacité électoral; mais bien entendu, ils n'acquièrent par là, malgré leur louable abnégation, sous le régime actuel, qu'un pouvoir électoral égal à celui de tous les autres citoyens, c'est-à-dire une seule voix. Il est permis de supposer que si cette formalité coûteuse leur conférait deux ou plusieurs voix, leur empressement à réclamer leur part d'impôt serait d'autant accru et proportionnel aux avantages positifs qu'ils en retireraient, c'est-à-dire double, triple, etc., suivant les cas. Il y aurait-là un excellent moyen de réduire, dans la plus large mesure possible les erreurs des comptables du Trésor public; chacun y trouverait son compte et son profit.

On parle beaucoup de nos jours d'établir un impôt général sur le revenu. On est presque d'accord sur le principe, on l'est beaucoup moins sur son application. Le public ne veut à aucun prix d'un système inquisitorial. Le Ministre des Finances, qui a quelques

raisons de douter de la sincérité des déclarations des contribuables lorsqu'il n'en résulte pour eux que des charges, veut au contraire que les agents du fisc puissent vérifier chez les particuliers le montant de leurs revenus; que l'on donne à chacun un nombre de voix proportionnel à sa fortune et l'on incitera par là-même les contribuables à faire des déclarations sincères et exactes; il y a peut-être là le germe de la solution du problème financier moderne.

Nous sommes donc pour toutes ces raisons partisan du coefficient électoral de la richesse, mais limité dans de prudentes mesures, nous voulons bien que la propriété soit reconnue et consacrée, mais pas au point d'annihiler les autres causes de différenciation qui existent entre les hommes et qu'il nous reste à examiner.

Ainsi nous ne saurions admettre les systèmes électoraux qui font à la richesse une part trop considérable et qui vont jusqu'à lui attribuer 10, 15, 20 voix. C'est ainsi que nous nous prononçons nettement contre le système élaboré en 1863 pour la Grande-Bretagne, par James Loumer (1).

Pour ce savant auteur, le système électoral doit être la photographie, le miroir de la nation. La représentation doit être « une expression adéquate de tous les pouvoirs de la société tels qu'ils existent ». Il proposait dès lors de diviser le corps social en classes, suivant les revenus, l'intelligence, les services rendus, la position sociale, l'âge, la moralité; ces classes étaient à la différence des anciens ordres, flottantes, suivant les modifications mêmes qui s'accomplissent continuellement dans leur composition.

(1) Constitutionalism of the future parliament.

Dans le système de Lorimer, un citoyen âgé de 50 ans, c'est-à-dire ayant 30 ans d'expérience électorale, ancien membre du Parlement, jouissant d'un d'un grade universitaire et exerçant une profession libérale pourrait disposer de 25 suffrages. La combinaison des coefficient électoraux n'en laisse pas moins ressortir d'une manière évidente la part privilégiée faite à la richesse. Les autres éléments sont manifestement sacrifiés: l'âge ne confère pas plus de 3 voix, la qualité de chef de famille ne figure pas, l'instruction littéraire en revanche en donne 4, quant au cens, il peut donner jusqu'à 10 voix.

L'idée qui a servi de point de départ à l'élaboration de ce système nous paraît bonne, mais l'application pratique qui en a été faite est certainement défectueuse. La proportion entre les divers coefficients électoraux n'est pas ménagée. On accorde trop à la richesse, pas assez aux autres. De plus, ce système donne à certains électeurs privilégiés jusqu'à 25 voix. C'est excessif. La pluralité, selon nous, en aucun cas ne devrait dépasser 3 ou 4 voix et la richesse ne devrait pas conférer plus de 2 voix.

Réduit à ces éléments, le coefficient électoral basé sur la richesse et la propriété, nous paraît acceptable et même désirable, surtout il n'est en rien, comme nous aurons l'occasion de le démontrer dans la suite, contraire au principe de l'égalité politique sainement comprise.

§ II. — *La Situation Sociale*

La situation sociale est un coefficient mixte qui englobe généralement deux éléments: la richesse et l'instruction et même parfois plusieurs autres avec eux: elle est un composé de la fortune et de la culture,

et de la profession ou de la fonction. Elle permet ainsi à bien des individus d'avoir la pluralité, alors qu'ils n'auraient pû l'obtenir si un seul coefficient électoral avait été établi, parce qu'alors il ne sera plus besoin d'exiger une propriété considérable, une profession, ou une fonction élevée. Par le fait de leur juxtaposition, chacune des différentes bases de la pluralité voit son importance accrue d'une manière indirecte. Cette combinaison, assure, d'une manière plus certaine, la capacité politique des électeurs qu'elle favorise.

La seule objection vraiment sérieuse à notre sens, que l'on puisse diriger contre le coefficient électoral de la situation sociale repose sur des considérations, d'ordre exclusivement pratique. Elle résulte des difficultés rencontrées pour établir pratiquement une graduation de ce coefficient.

Comment déterminer, en effet, le rapport de la position sociale à la puissance électorale et, ce rapport déterminé, comment l'exprimer arithmétiquement pour telle position, tant de voix? Ce problème, dans sa complexité, ressemble à celui que les partisans de la « représentation professionnelle des intérêts ont à résoudre pour la mise en œuvre de leur système. Dans ce dernier, on étudie le degré d'importance des diverses fonctions sociales, prises en bloc et on cherche le chiffre de représentants à accorder à chacune. On veut créer entre les fonctions une égalité de représentation en correspondance avec leur équivalence naturelle.

Pour l'établissement de la graduation d'un vote plural, fondé sur la situation sociale, il faut incontestablement se prononcer sur cette hiérarchie des fonctions sociales. Il resterait ensuite, pour chacune

d'elles, à déterminer la progression entre les professions et les métiers qu'elles comprennent. Cela il faut le reconnaître, n'est pas d'une réalisation très aisée; ce n'est cependant pas impossible, puisque M. de Greef (1) a essayé d'établir cette graduation et qu'il le fait, dans des conditions assez satisfaisantes.

Dans son livre, M. De Greef a montré comment on pourrait établir la série hiérarchique des fonctions sociales. « Les fonctions, dit-il, sont la mise en activité des besoins, des intérêts collectifs. Il y a d'abord des intérêts économiques, ce sont les plus généraux, les moins élevés, mais les plus essentiels à la vie de l'ensemble. Ils se subdivisent en trois principales branches, la production, la circulation, la consommation. Il y a ensuite toute une série d'intérêts professionnels qui mettent en évidence le commerce ou la fonction circulatoire; parmi eux, il y a des intérêts spéciaux, ils auront une représentation spéciale, les autres sont similaires ou connexes, ils auront une représentation commune. Les intérêts de la consommation, poursuit M. de Greef n'ont pas besoin d'une représentation distincte, tous les consommateurs sont déjà représentés en tant qu'échangeistes faisant partie de la fonction circulatoire.

La troisième division de la fonction économique: la production peut être industrielle ou agricole. La production industrielle est, soit extractive, quand elle a pour objet la mise à jour des matériaux bruts contenus dans la terre, soit manufacturière, quand elle a pour objet la transformation manuelle ou mécanique des produits de la nature. La production agricole est plus complexe et plus spéciale; elle a pour objet la production de formes vivantes, soit végétales, soit animales ou mixtes.

(1) La Constituante et le Régime représentatif (pages 228 et suivantes.

M. de Greef énumère ensuite les fonctions et les intérêts génésiques : la fonction artistique ; sculpture, peinture, etc., la fonction scientifique, qui se subdivise en sciences mathématiques, physiques, chimiques, biologiques, etc.

A chacun de ces intérêts scientifiques spéciaux, l'auteur accorde une représentation spéciale. Puis, ce sont les intérêts particuliers du droit que M. de Greef estime les plus nobles de la vie collective, membres de la magistrature, conseillers, membres du barreau, etc.

Enfin, en dehors de ces fonctions, il en existent encore de très importantes : ce sont celles de l'administration et de la défense nationale.

Tel est le tableau des fonctions dressé par M. de Greef, et qui toutes dans un système électoral parfaitement organisé, devraient avoir une représentation spéciale. Nous ne nous dissimulons pas les difficultés pratiques auxquelles donneraient lieu son établissement et la part d'arbitraire qui se manifesterait forcément, mais ce sont là des défauts inhérents à toute institution humaine.

Au surplus, nous n'insisterons pas davantage sur ce coefficient électoral de la situation sociale ; il se confond dans une très large mesure avec celui de la richesse ; les raisons invoquées pour l'un sont bonnes pour l'autre, et nous arrivons ainsi à un troisième coefficient électoral très important, et dont la légitimité est encore moins contestable que celle des deux précédents ; nous voulons parler du coefficient de l'instruction.

§ III. — *L'Instruction.*

Ne semble-t-il pas naturel, en effet, de supposer abstraction faite pour le moment de toute autre considération, que les personnes qui ont reçu une sérieuse culture intellectuelle générale ou spéciale, ont à priori, plus d'aptitudes à exercer sainement leur droit électoral que les ignorants? Est-il juste de tenir pour égale, dans la balance électorale, la voix d'un illettré par exemple et celle d'un savant? La plus élémentaire équité proteste contre une pareille répartition.

En outre, ce coefficient, présente un avantage pratique considérable; il est d'une constatation extrêmement facile. Les signes déterminant la capacité d'une personne sont aisément reconnaissables. « Nulle difficulté sur ce point, dit M. Laveleye, dans son livre sur le gouvernement dans la démocratie; certains examens subis, certaines places occupées, certaines fonctions exercées dénoteraient le degré de supériorité intellectuelle qui donnerait droit, par exemple, à deux suffrages. »

Il est même très facile en se servant de l'instruction, d'établir une progression dans le suffrage. « A tant de bandes d'hermine, dit M. Ch. Benoist (1) il reviendrait tant de voix ».

Pour toutes ces raisons, le coefficient électoral de l'instruction compte de nombreux et sérieux partisans. L'un des plus convaincus, parmi eux, est Stuart Mill, qui l'a défendu avec des arguments qui nous paraissent des plus convaincants. D'après ce savant auteur, « nulle combinaison de suffrage ne peut être satisfaisante, d'une manière durable si, par cette combinaison une classe ou une personne se trouve absolu-

(1) Charles Benoist (ouvrage cité, page 106.

ment exclue, ou si le privilège électoral n'est pas accessible à toutes les personnes adultes qui désirent l'obtenir. Le plus pauvre individu dans la communauté doit pouvoir réclamer ce privilège s'il est capable de prouver que, malgré toutes les difficultés et tous les obstacles, il y a droit par son intelligence (1). » Pour faciliter l'obtention du privilège électoral, Stuart Mill propose la création d'examens volontaires où qui que ce soit pourrait se présenter pour prouver qu'il est parvenu au degré de savoir et de talent déclaré suffisant pour être admis en conséquence à la pluralité des voix. Ce système n'est en rien contraire à la justice, puisqu'il repose sur un privilège accessible à tous ceux qui peuvent prouver qu'ils ont réalisé les conditions sur lesquelles ce privilège repose. Il n'est pas non plus antidémocratique parce qu'il reçoit des limites. Jusqu'où peut-on pousser ce principe? Combien de votes peuvent être accordés à un individu qui témoigne de qualités supérieures? La chose en soi n'a pas grande importance, pourvu que les gradations et les distinctions ne soient pas faites arbitrairement, mais bien de façon à être comprises et acceptées par la conscience et l'intelligence générales. La pluralité des votes ne doit, sous aucun prétexte, être poussée à ce point que ceux, possédant ce privilège, puissent, par ce moyen, l'emporter sur tout le reste de la communauté. La faveur accordée à l'éducation, qui est juste en elle-même, se recommande en outre fortement, parce qu'elle garantit ceux qui en ont contre une législation de classe émanée de ceux qui n'en ont point reçu. Mais elle ne doit pas aller jusqu'à mettre les premiers en état d'exercer eux-mêmes cette législation à leur profit exclusif.

(1) Stuart Mill : Le gouvernement représentatif, page 203.

Ayant déterminé ces principes généraux, Stuart Mill se pose cette question : « Si chacun doit avoir une voix, chacun doit-il avoir une voix égale ? Ce sont là, dit-il, deux propositions totalement différentes ». Elles ne sont pas seulement différentes, elles sont incommensurables. L'éminent auteur ajoute : « Chacun a le droit de se sentir insulté de n'être compté pour rien et d'être regardé comme n'ayant nulle valeur. Personne, si ce n'est un sot, et un sot d'une espèce particulière, ne peut se sentir offensé parce qu'on reconnaît qu'il y en a d'autres dont l'opinion, et même dont le désir sont autrement à considérer que son opinion et son désir ».

C'est donc, d'après Stuart Mill, la supériorité mentale de l'individu qui justifie la pluralité du suffrage. Comme conséquence, cet auteur exclut du droit de vote les illettrés. Il regarde comme inadmissible qu'une personne ne sachant ni lire ni écrire, participe au suffrage. Il va même plus loin : quand la société n'a pas usé de tous les moyens pour donner à l'individu ces éléments d'instruction qui lui permettraient d'exercer son droit, il y a bien là une injustice, mais il faut en prendre son parti. « L'enseignement universel doit précéder le suffrage universel ».

Cela est vrai, dans tous les systèmes sérieux. Mais dans un régime électoral, basé comme le nôtre, sur le secret du vote, — seul capable d'assurer la sincérité de l'élection, cela est plus vrai. — De nos jours, le coefficient électoral de l'instruction a encore des défenseurs convaincus. M. Ferneuil, notamment, a apporté à la thèse que nous soutenons, l'appui de son autorité, et ce qui est mieux encore, des arguments qui nous paraissent plus qu'excellents, irréfutables.

« Peut-on estimer, dit cet auteur, que le développement intellectuel, attesté par des témoignages authentiques, ne constitue pas une présomption de valeur sociale supérieure à celle de l'individu ignorant et inculte, qui ne sait même pas inscrire sur son bulletin de vote le nom de son représentant? D'autre part, est-il pratiquement impossible de constater cette cause de supériorité? Assurément non. Un diplôme délivré après des épreuves sérieuses, par un jury compétent, ne mérite-t-il pas de conférer à son détenteur une participation plus importante à la gestion des affaires publiques (1)? Sans doute, les diplômes ne sont pas toujours un témoignage irrécusable de capacité politique: un citoyen non lettré et non diplômé offre parfois plus de garanties de bon sens, de jugement et de droiture que le propriétaire de diplômes authentiques. Il n'en est pas moins vrai que dans la moyenne des cas, le citoyen muni de connaissances sérieuses a plus de chance d'émettre un vote conscient et éclairé, et a, par conséquent, plus de titre à la direction des destinées du pays, qu'un individu dont la culture intellectuelle est nulle ou tout à fait rudimentaire. »

« Comment expliquer autrement, ajoute très justement M. Ferneuil, les sacrifices considérables que s'impose la communauté pour assurer gratuitement les bienfaits de l'enseignement secondaire et supérieur aux jeunes gens qui en sont privés par l'insuffisance de leurs ressources personnelles et pour créer ce vaste système de bourses dans les lycées et facultés? Si les individus ne devaient pas puiser dans la culture de leur esprit les éléments d'une valeur

(1) Ferneuil : La Crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel. Revue politique et parlementaire.

sociale supérieure, de quel droit la communauté préleverait-elle sur l'ensemble des citoyens les contributions nécessaires à l'entretien de ces bourses qui ne profitent qu'à un nombre restreint de privilégiés? De plus, ajoute le même publiciste, les avantages que donnent la valeur intellectuelle et morale n'ont rien d'incompatible avec la démocratie: bien mieux, ils lui apportent un contrepoids légitime et efficace contre ses propres excès, contre la toute puissance du nombre. D'ailleurs, avec un large système de bourses accordant gratuitement le bénéfice de l'instruction secondaire à tous les jeunes gens qui font preuve des aptitudes requises, l'obtention du diplôme d'enseignement secondaire ne cesse-t-elle pas d'être un monopole de la fortune ou de la naissance, pour devenir la digne récompense du travail, de l'effort personnel? Et, en ce cas, n'est-il pas juste et utile que ce diplôme confère à ses détenteurs un double droit de vote, puisqu'il atteste chez eux une plus grande valeur sociale dont la communauté sera la première à bénéficier, si elle leur permet d'exercer plus d'influence sur la direction des affaires publiques? (1).

Ces raisons étaient excellentes déjà à l'époque où elles étaient indiquées par M. Ferneuil dans la « Revue politique et parlementaire » en 1896. Mais elles le sont encore davantage de nos jours. Le nombre de bourses accordées par l'Etat dans les lycées et collèges va sans cesse croissant et tend de plus en plus à assimiler au point de vue de la gratuité, l'enseignement supérieur à l'enseignement primaire. Cette assimilation sera d'ailleurs complète le jour, probablement prochain, où l'on adoptera le projet, depuis assez

(1) Ferneuil, ouvrage cité (page 205).

longtemps en discussion, qui institue l'enseignement gratuit dans les lycées de l'Etat.

D'autre part, des décrets tout récents, du Ministre de (1) l'Instruction publique, sont venus décider que, désormais, l'obtention de certains diplômes d'enseignement primaire équivaldrait, pour l'inscription aux registres des facultés, à la possession du baccalauréat. L'enseignement primaire étant gratuit, c'est l'accession possible, à raison de leurs seuls mérites intellectuels, de tous à l'enseignement supérieur. Comment prétendre, après cela, que le coefficient électoral de l'instruction est antiégalitaire et antidémocratique!

Cependant, cet élément de pluralité compte encore de nos de nos jours d'assez nombreux adversaires, même parmi la classe qui constitue ce qu'on est convenu d'appeler « l'Elite intellectuelle de la Nation ». M. Courcelle-Seneuil dit à ce sujet (2): « On a constitué par le privilège de diplôme et d'école, une sorte de classe lettrée dans laquelle il semble qu'on aurait pû trouver plus de lumières; mais cette classe montre chaque jour par les preuves les plus certaines et les plus évidentes, qu'elle n'a, pas plus que les autres, si elle ne l'a moins, le sentiment politique, le sentiment de l'intérêt collectif; elle fournit des rhétoriciens à tous les groupes qui, sous une dénomination quelconque sollicitent les suffrages des électeurs et s'efforcent d'obtenir d'eux des votes profitables à tel ou tel intérêt privé ».

Ces considérations prouvent-elles quelque chose contre le coefficient de l'instruction? Nous ne le pensons pas. Elles semblent démontrer, au contraire, que les inconvénients signalés par M. Courcelle-Seneuil

(1) Juin 1910 : Décrets d'équivalence.

(2) Courcelle-Seneuil : Préparation à l'étude du droit (page 228).

seraient beaucoup moindres si nous avions, au lieu du suffrage majoritaire, un régime électoral basé sur la représentation proportionnelle et sur le vote plural. C'est à cette seule condition que l'intérêt général prévaudra toujours contre les intérêts particuliers. On a dit encore (1) qu'il n'y a, entre l'instruction littéraire, scientifique ou même juridique et l'éducation politique, nul rapport fixé et nécessaire. Que l'instruction et l'éducation politique étaient deux choses qu'il ne fallait pas confondre, et que l'action de la seconde était plus efficace que celle de la première. C'est ce qui faisait dire à M. Georges Leygues, en parlant de l'instruction obligatoire: « Ce minimum de capacité est illusoire et ne préserve la collectivité d'aucune aventure si l'éducation ne développe pas chez le citoyen le sentiment de la solidarité et de la subordination des intérêts particuliers aux intérêts généraux. » Sans doute, il n'y a pas toujours correspondance forcée entre l'instruction et l'éducation, mais est-ce que l'une n'est pas le corollaire nécessaire de l'autre? Il n'en est peut-être pas toujours ainsi en fait, mais il devrait toujours en être ainsi dans la réalité, et si nos éducateurs modernes n'y veillent pas, ils manquent à la mission que leur a confiée la collectivité.

Enfin, pour combattre l'instruction comme base de pluralité, M. Ch. Benoist a invoqué jadis le curieux argument suivant: « Hélas, dit cet auteur, qu'on en a vu de médecins illustres, et de chimistes éminents, et d'admirables avocats, et de docteurs dans une ou deux des quatre facultés, hélas! qu'on en a vu battre les champs en politique et véritablement trop mal user de la voix qu'ils avaient comme tout le monde, ou,

(1) Charles Benoist, ouvrage cité (page 105).

rendus sceptiques par leur science même, en user si peu, que ce n'est pas la peine de leur en donner plus que n'en a le commun des mortels ! Et c'est pourquoi, conclut M. Charles Benoist, l'on ne peut tirer de l'instruction toute seule la base de la pluralité. » Singulier argument, mais plus singulière encore est la conclusion qu'en tire son auteur. Est-il jamais venu à l'idée d'un gouvernement quelconque d'emprisonner tous les individus d'un pays parce que quelques-uns d'entre eux, plus nombreux, hélas ! que les docteurs dont parle M. Ch. Benoist, ont fait de leur liberté un usage déplorable et dangereux pour la vie des autres ? Est-ce que l'on pense à retirer à tous les noloires commerçants le droit qu'ils ont d'élire leurs représentants aux Chambres de commerce, parce que les trois quarts d'entre eux ne faisaient jamais usage de ce droit ? Bien au contraire, une loi récente est venue leur adjoindre un nombre considérable d'électeurs qui ne paraissent guère plus disposés que les premiers à user de ce droit.

En réalité, l'instruction est un fait qui exerce une grande influence et dont la loi électorale positive devrait tenir compte. On devrait au moins y attacher une capacité électorale plus grande, d'ailleurs ceci n'est en rien contraire à l'égalité politique.

Que l'on ne vienne pas dire que des hommes, des industriels, des agriculteurs, des commerçants, d'une rare intelligence et d'une instruction solide, se trouveraient écartés, si la valeur intellectuelle se mesurait par des grades universitaires (1).

A défaut de ceux-ci, les individus dont il s'agit seront cependant assurés de disposer dans le collège électoral de plusieurs voix, à raison soit de leur fortune, soit de leur situation sociale ; et comme dans le système que nous préconisons la pluralité ne devra jamais

dépasser 2 ou 3 voix, ils auront beaucoup de chance d'atteindre le maximum de suffrages possibles.

§ IV. — *L'Age et la Famille.*

C'est le dernier coefficient électoral dont il nous reste à parler. C'est aussi celui dont la légitimité est le moins contestable. Peut-on soutenir qu'une distinction établie par l'âge entre les citoyens est contraire à l'égalité? Evidemment non, puisqu'elle est établie par la nature elle-même, et que dès lors elle est accessible à tous, « riches et pauvres, a-t-on dit, arrivent au même jour, à la même heure, à 35 ans (1) ».

Déjà, Aristote se montrait partisan du coefficient de l'âge pour la même raison. Il s'exprimait ainsi dans un chapitre de la politique: « Personne ne s'irrite s'il est gouverné par l'âge, puisque chacun est assuré d'obtenir avec l'âge la même prérogative ».

En outre, la distinction ainsi établie, est aisément reconnaissable: il suffit de prendre l'état civil de l'électeur, ce qui est chose facile. Avec un état civil aussi parfaitement dressé que le nôtre, il n'y a place ni pour l'erreur, ni pour les récriminations.

Ce fondement de la pluralité de votes permet aussi d'imposer une sorte d'apprentissage dans l'exercice des droits politiques, où l'expérience qui est le bénéfice de l'âge, est nécessaire. Aussi, James Lorimer, dans la système dont nous avons déjà parlé, prouvant que l'expérience politique s'augmente avec l'âge, établissait la progression suivante dans l'attribution des voix plurales:

10 ans d'expérience électorale, soit 31 ans au moins.
1 voix;

(1) Nyssens : Discours à la Chambre des Représentants belges.

20 ans d'expérience électorale, soit 41 ans au moins, 2 voix ;

30 ans d'expérience électorale, soit 51 ans au moins, 3 voix.

C'est la même idée qu'exprimait M. Naville en 1896. « Est-il juste, convenable, utile, que, à l'âge de la majorité politique, le citoyen passe subitement de rien à tout, du zéro du pouvoir électoral à son maximum ? L'exercice des droits politiques, ajoutait-il, pour être fait le plus convenablement possible ne réclame-t-il pas un certain apprentissage ? Si la loi accordait par exemple un suffrage à l'électeur de 20 ans, 2 à celui de 25, et un maximum de 3 à celui de 30, l'égalité des citoyens demeurerait entière, tous bénéficieraient du caractère gradué de l'action électorale ».

En France, tout citoyen de 21 ans acquiert du premier coup le maximum de capacité électorale. C'est un tort selon nous. D'abord, on vote trop tôt chez nous. La majorité politique ne devrait pas précéder la majorité familiale. Ainsi le jeune homme ne peut se marier sans le consentement de ses parents qu'à l'âge de 25 ans. Pourquoi vote-t-il à 21 ? Il est difficile de revenir sur cette concession faite à la jeunesse, mais ne serait-il désirable de corriger l'effet par l'établissement du vote plural, en donnant, dans nos assemblées électorales, la prépondérance à l'âge mûr.

Le coefficient de l'âge se combine d'ailleurs le plus souvent avec celui de la famille. Ceci est naturel, et le principe d'égalité est sauvegardé, au même titre, dans ces deux coefficients, l'ouvrier se marie comme le bourgeois. Les statistiques constatent même qu'il se marie plus tôt.

Ce coefficient accorde la pluralité des voix à l'électeur d'après sa situation de famille. Il place l'homme marié ou le père dans une situation privilégiée vis-à-vis du célibataire ou du veuf sans enfants. Ceci nous paraît très désirable, car ce qui importe par dessus tout à la grandeur de la nation, c'est le nombre et l'activité des travailleurs. Celui donc qui apporte à sa suite le plus grand nombre de futurs travailleurs, celui qui fournit la plus forte mise doit avoir voix prépondérante dans les délibérations.

Actuellement, en France, il n'y a qu'un quart de Français qui votent expressément (10 millions sur 40), or, les lois qu'ils font s'appliquent à tous, ces 10 millions sont les mandataires légaux de tous les autres; cela revient à dire que chacun d'entre eux a 4 voix, dont 3 pour les femmes et enfants qui ne votent pas. Prenons d'abord les femmes. Le législateur va décider si elles sont les égales des hommes ou leurs inférieures; il dira si elles peuvent être avocates ou témoins; il les assujettira plus ou moins dans les liens du mariage, suivant qu'il établira ou abolira le divorce; il leur imposera un statut matrimonial qui sera le régime dotal ou la communauté; il augmentera leur capacité après leur séparation de corps, etc. Or, tout cela se fait sans que la femme n'intervienne. Ce sont leurs mandataires légaux, les citoyens mâles qui en décident.

Quant aux mineurs, ils voteront dans 10 ou 15 ans, Mais en attendant, ce sont les électeurs d'aujourd'hui qui font leur avenir, qui fixent pour demain les voies économiques où le pays entrera, qui donnent sa forme à la société que ses enfants composeront. Ce sont ces électeurs d'aujourd'hui qui, d'avance, les condamnent à la servitude militaire ou les en peuvent affranchir. Et, quand au présent, le législateur s'arroe

le droit de dire(aux enfants: vous apprendrez à lire et à écrire dans telle école, sous tels maîtres, et dans tels livres; vous ne travaillerez qu'à tel âge, dans tels ateliers et pendant tant d'heures; vous serez soumis jusqu'à tel âge à l'autorité (de vos pères, de vos tuteurs; vous ne pourrez vous marier qu'à tel âge et sous tel consentement. Tout cela se fait sans que les dits enfants soient consultés. C'est nécessaire, sans doute, mais encore une fois, il s'agit de savoir qui doit être consulté pour eux.

Le législateur a en quelque sorte dans sa main les pouvoirs signés en blanc de ces 30 millions d'incapables. A lui de les répartir. Or, il en donne 3 à chacun des citoyens mâles et majeurs. La nature et le bon sens protestent contre une semblable répartition.

Le bon sens indique que l'on doit confier le mandat à celui qui est le plus intéressé à le bien remplir. Or, il est clair que le père de famille est plus intéressé que le célibataire à la confection d'une bonne loi militaire ou d'une sage loi scolaire, puisque ce sont ses enfants qui en souffriront. Et c'est bien le vœu de la nature, que ce soit le père ou le mari, et non un étranger, qui porte la parole au nom de sa femme et de ses enfants. La loi civile l'a toujours reconnu, pourquoi la loi politique ne l'admettrait-elle pas à son tour?

C'est donc aux pères de famille qu'il convient d'attribuer les bulletins (de ceux qui ne votent pas eux-mêmes; or, comment attribuer au père la voix de son épouse et celle de ses enfants? Comment faire pour que ce soit lui et non point le célibataire qui le représente? Il faut lui donner plusieurs voix et n'en laisser qu'une seule à ce dernier.

La pluralité des voix conférée au chef de famille est loin de constituer à son profit un privilège anormal. Sa situation ne saurait être comparée à celle du célibataire. « Il n'y a, dit M. Georges Picot, entre ces deux électeurs, ni identité de droit, ni identité de devoirs; les mettre sur le même pied, leur attribuer la même valeur est un effort contre nature. La loi, loin de dénaturer les faits, doit s'y plier. Donner au père de famille un second vote, c'est conformer le droit à la réalité (1) .

« Croit-on que la famille, dit de son côté M. Ferneuil, ne confère pas au chef chargé de l'élever, un tout autre degré de responsabilité sociale qu'au simple célibataire, et le premier ne représente-t-il pas à la communauté politique dont il fait partie, des garanties de moralité bien plus sérieuses que le second, précisément parce qu'il ne dépend pas que de lui seul, parce qu'il tient à quelque chose, et est rattaché à un groupe (2).

Ce sera d'ailleurs le motif de reconnaître cette vérité, trop oubliée dans notre siècle individualiste, que la véritable unité sociale n'est pas l'homme, mais la famille. C'est ce petit groupe, créé par la nature et non par la loi humaine, qui doit former la base de la nation. Pour cela, il faut qu'il entre dans la société civile à l'état de groupe. Et cela peut se faire de deux manières: ou si les chefs de famille votent seuls, ce qui se fait encore dans la république d'Andorre, ou si les pères de famille ont, par rapport aux autres, une voix prépondérante.

(1) G. Picot, séances de l'Académie des sciences morales (1898, 1149, page 438).

(2) Ferneuil, la crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel (Revue politique et parlementaire décembre 1896)

Le coefficient électoral de famille se recommande encore par une autre considération très importante. A une époque, où l'on se plaint, à juste titre, de la dépopulation, comment ne pas voir que le vote plural fondé sur la famille, serait un encouragement au mariage et à la paternité?

Cette considération a été nettement mise en relief par M. René Gonnard dans son ouvrage sur la dépopulation en France (1).

Après avoir réprouvé le remède trop énergique qui consisterait à enlever le vote aux célibataires, il ajoute : « ce qui serait plus raisonnable, sans avoir peut-être beaucoup d'effet, ce serait un système de vote plural attribuant à chaque père de famille un nombre de voix égale au nombre de ses enfants mineurs, en plus de sa propre voix. Est-il juste que le célibataire qui ne vit que pour lui, exerce autant d'influence par son vote que le père de famille au sort duquel est subordonné celui de cinq, six, dix autres personnes ? »

Il est curieux que les sociologues si nombreux qui se sont occupés de la question de la dépopulation, n'aient pas aperçu plus souvent ce remède dont l'efficacité ne saurait pourtant être mise en doute.

Pour toutes ces raisons, le coefficient électoral de la famille a toujours compté et compte encore de sérieux partisans. Il a même fait l'objet de plusieurs propositions.

En 1871, devant l'Assemblée nationale, le comte de Douhet proposait d'élargir les bases du suffrage universel par l'introduction du vote plural. Il lui donnait

(1) René Gonnard, « La dépopulation en France. »

le nom de « vote accumulé des familles » et s'exprimait ainsi dans l'exposé des motifs de sa proposition: « Il est temps de moraliser le suffrage universel en l'appuyant sur la base la plus large et la plus respectable qui fut jamais, le mariage, de pouvoir proclamer à la face du monde, qu'en aucun temps, sous aucun régime et chez aucune nation, il n'aura existé une application aussi majestueuse, et en même temps, aussi naturelle et aussi complète de son libre exercice que la formule de la présente proposition. »

Voici les principaux articles de cette proposition:

Article premier. — Le suffrage universel ayant pour objet de représenter spécialement l'autorité du nombre, ne se comptera plus, dorénavant, par le simple vote individuel, mais par le suffrage accumulé des familles, représentées chacune par leur auteur naturel, c'est-à-dire par le père.

Art. 2. — Le père de famille pourra déposer dans l'urne autant de bulletins qu'il a d'enfants, et deux en plus, pour le suffrage de sa femme et le sien propre.

Art. 6. — Ne seront réputés valablement conjoints par le mariage, à l'effet d'exercer les droits politiques énoncés dans la présente loi, que les époux mariés à la mairie et devant l'Eglise, par un ministre de leur culte respectif. »

Cette proposition fut repoussée par l'Assemblée nationale. Le 8 décembre, elle était écartée en même temps qu'une autre semblable, émanant de M. de Jouvenel.

Deux ans plus tard, M. Henri Lasserre (1) proposait un système analogue.

(1) Lasserre; de la réforme et de l'organisation normale du suffrage universel.

Dans la pensée de M. Lasserre, le vote plural n'est qu'un moyen d'assurer à la femme et aux enfants la représentation à laquelle ils ont droit. La personne du chef de famille, en elle-même, le préoccupe fort peu, au point qu'il reconnaît aux femmes majeures veuves ou non mariées, et non frappées d'indignité, la faculté de donner mandat de voter en leur nom, à un électeur de leur choix; ce dernier peut être un citoyen quelconque.

Ainsi, ce système organise la pluralité des voix dans le seul but d'assurer la représentation des femmes et des enfants. Voici comment raisonne M. Henri Lasserre: « La loi civile distingue avec netteté, deux éléments très différents, que la loi politique confond en aveugle, le droit et l'exercice du droit; le droit qui appartient à tous et que rien ne peut supprimer, l'exercice du droit que le législateur détermine et règle en sa sagesse, suivant certaines conditions d'âge, de sexe, de capacité, etc. » Eh bien! je dis que le principe qui est juste dans la société civile, est également juste dans la société politique. Je dis que dans l'une comme dans l'autre, il est équitable que toute personnalité soit comptée, comme elle compte dans l'impôt, comme elle compte dans la population. Je dis qu'aucun droit ne peut être anéanti, ni mis à l'écart, et que l'unique fonction de la loi est d'en régler l'exercice. Supprimer le droit de la femme et de l'enfant à être représentés, parce qu'ils sont reconnus incapables de voter, c'est absolument comme si, dans une licitation, on supprimait le droit de propriété des mineurs parce qu'ils sont incapables de l'exercer par eux-mêmes. » Les mandataires dans le système de M. Lasserre, sont de deux sortes: les mandataires légaux et les mandataires contractuels. Dans les premiers, se placent le père, le mari, etc.

Dans les seconds, on trouve les représentants des femmes majeures, veuves ou non mariées, ou encore de celles dont le mari est déclaré indigne.

Au jour de l'élection, tout chef de famille dépose dans l'urne, outre son propre vote, autant de bulletins qu'il compte, sous sa gestion, d'intérêts individuels séparés, autant de bulletins qu'il représente de personnes distinctes.

Tout célibataire, tout veuf sans enfants, tout citoyen sans aucune charge de tutelle, ne représentant que son individualité isolée, dépose un bulletin unique.

Le système de M. Lasserre, partant de cette idée de représentation absolue, conduit aux résultats suivants : le mari perdra la voix de sa femme à la mort de celle-ci; le père perdra la voix de ses enfants mineurs à mesure qu'ils arriveront à leur majorité ou lui seront enlevés par la mort. Enfin, M. Lasserre va jusqu'à dire que les enfants orphelins, non reconnus, les fous, les interdits, entrent aussi en ligne de compte et votent aussi par le ministère de leur représentant ordinaire ou de celui que le législateur leur désignera.

Ce système très logique conduit évidemment à des conséquences extrêmes que l'on ne saurait accepter et qui proviennent de la conception erronée que l'auteur se fait de l'électorat qu'il considère comme un droit attaché à la qualité d'être humain, alors qu'il ne faut y voir, nous le verrons un peu plus loin, qu'une fonction soumise, comme toutes les autres, à la réglementation de la loi.

Mais cela ne fait aucunement disparaître les nombreux avantages, déjà signalés, que présente le coefficient électoral de la famille. Pour le mettre en œuvre, point n'est besoin de recourir à de telles complications; il suffit de prendre le livret de famille

de chaque citoyen, d'y relever le nombre de ses enfants et de porter sur sa carte électorale un nombre de voix identique ou proportionnel.

Ainsi, nous croyons l'avoir démontré, la fortune, la situation sociale, l'instruction, la famille, établissent entre les hommes des causes de différence bien profondes, dont, à notre avis, le régime électoral devrait tenir compte.

Les adversaires du vote plural ne se montrent pas cependant satisfaits pour cela et lui adressent encore des objections que nous allons examiner.

CHAPITRE III

Objections faites au vote plural. — Leur réfutation

La question de la légitimité du vote plural est dominée par une question plus générale, celle de la nature de l'électorat. Elle se pose ainsi. L'individu qui est en possession du droit de suffrage peut-il se déclarer détenteur d'une part de souveraineté, et, à ce titre, repousser toute intervention législative portant atteinte à son « droit » d'électeur?

Ou bien, cet individu est-il dans un rapport de subordination à l'égard de la loi qui l'a fait électeur et lui a conféré la « fonction » de choisir ses représentants?

En un mot, l'électorat est-il un droit ou une fonction?

§ I. — *L'Électorat est-il un droit?*

Les deux théories ont été soutenues.

C'est dans le contrat social de J.-J. Rousseau qu'il faut rechercher l'origine de cette théorie. Du principe de la souveraineté résidant dans la collectivité, J.-J. Rousseau tirait cette conséquence que tout individu, membre de la collectivité, possède comme tel un droit intangible de participer à l'exercice de la souveraineté.

Pour lui, les individus, dont la réunion forme la nation, sont souverains. La personnalité collective qu'est la nation, est souveraine aussi: elle possède une souveraineté qui est faite de la somme des souverainetés individuelles. Il n'y a donc, en réalité, d'autre source de la souveraineté que l'individu. C'est en lui que résident tous les pouvoirs, tous les droits. La souveraineté nationale n'est, en somme, que le résultat de son concours volontaire.

Dans cette conception, l'électorat politique c'est l'exercice d'un droit; c'est la manifestation de cette souveraineté individuelle.

Les citoyens ont donc le droit de participer chacun à la formation du pouvoir politique et ce droit ne peut leur être enlevé, au risque d'annuler la volonté générale qui est l'expression de la souveraineté nationale.

Cette thèse repose sur une conception erronée de la souveraineté nationale. En effet, en déclarant que la souveraineté de la nation est équivalente à la somme des fractions de souveraineté également distribuée entre tous les individus, on ne tient compte que des citoyens actuellement existants, ces derniers suffisent à eux seuls, à constituer la nation; aussi peuvent-ils se prévaloir de droits absolus. Mais en réalité, il n'en est pas ainsi. La nation a une vie propre et indépendante des individus qui la composent dans le passé et dans l'avenir. « Les générations actuelles ne sont qu'une expression momentanée de la nation, elles ne sont pas la nation entière ».

En outre, cette conception aboutit à des conséquences inadmissibles.

Si le suffrage est un droit attaché, à la qualité d'être humain, il est difficile de concevoir que certaines personnes puissent en être privées. La qualité d'être

humain s'applique à tous, indistinctement, aux majeurs, aux mineurs, aux hommes et aux femmes, les prétendus droits qui en découlent doivent être les mêmes pour tous. Si l'électorat est un droit, il faut appeler aux urnes, directement et non par représentation, les mineurs; il faut aussi y appeler les indignes, les condamnés, les faillis. La loi positive ne saurait violer la loi naturelle.

Bien mieux, si le suffrage est un droit, il faut admettre que l'électeur étant propriétaire de ce droit, peut en disposer, le vendre, le louer. On voit les conséquences pratiques auxquelles la théorie du droit pourrait conduire. En réalité, la naissance du droit électoral ne peut être expliqué que par l'intervention de l'Etat. Le droit de suffrage dérive des rapports du citoyen avec l'Etat. Ce dernier établit les prérogatives de l'électeur comme il l'entend. Cela nous amène à parler de la théorie qui fait de l'électorat une fonction.

§ II. — *L'Electorat est une fonction.*

Dans cette conception, les membres de la nation pris individuellement, n'ont pas un droit de participer à la puissance publique. La nation en corps est une personne distincte des individus qui la composent; c'est elle qui est titulaire de la souveraineté, et non point les individus; par conséquent, les individus n'ont, comme tels, aucune part de la souveraineté, et n'ont aucun droit de participer à la puissance publique.

Le législateur doit déterminer les conditions les plus favorables pour dégager la volonté nationale, et désigner les personnes qui seront chargées d'exprimer cette volonté. On peut leur donner le nom d'électeurs, et ainsi l'électorat est une fonction, la fonction

créée par la constitution, et qui consiste à dégager la volonté nationale.

Cette idée de l'électorat fonction prédomine dans la plupart des pays, notamment en Angleterre, en Belgique, etc.

Son influence se retrouve aussi dans toutes les constitutions de la France, où de nombreuses limitations ont été apporté à l'électorat, tel que l'exclusion des mineurs, des indignes, des militaires.

Mais à cette thèse restrictive des droits de l'individu au profit de l'Etat, on apporte généralement un tempérament qui consiste à faire de l'électorat à la fois un droit et une fonction, mais plus une fonction qu'un droit.

Cette théorie intermédiaire à son point de départ dans le principe de la souveraineté nationale, c'est dans la nation que réside tous les pouvoirs, tous les droits. Or, la nation étant la réunion des individus, on doit reconnaître à chacun de ces derniers une fraction de souveraineté. Mais, tandis que dans la théorie du droit, on reconnaît à l'électeur des droits souverains d'une étendue semblable à celle des droits de la nation souveraine, dans la théorie qui nous occupe, on déclare ceci: l'individu n'a que le droit de concourir par son vote, à la formation de la volonté nationale. Il n'est ainsi qu'une des nombreuses forces dont la résultante constitue l'autorité souveraine (1).

Dans cette théorie, l'électeur est à la fois titulaire d'un droit, et investi d'une fonction. Le droit c'est la reconnaissance de la qualité de citoyen, qui entraîne le pouvoir de voter, si toutefois la qualité de citoyen est accompagnée des autres conditions requises par la loi pour l'électorat. La fonction est le pouvoir conféré à un

(1) M. Chavegrin, Cours professé à l'école de droit (96-97).

certain individu citoyen d'exercer une fonction publique qui s'appelle le vote.

Puisque l'électorat est une fonction, il appartient au législateur de déterminer les conditions de son exercice.

Le législateur peut à tout instant modifier ces conditions, les rendre plus sévères, sans que ceux, privés de l'électorat par cette modification, puissent se plaindre. Il appartient, en effet, toujours au législateur, de modifier et de régler les conditions nécessaires pour l'exercice d'une fonction publique. L'électorat étant une fonction, l'électeur ne peut y renoncer. C'est une fonction qu'il exerce dans l'intérêt de tous; elle implique une charge spéciale à laquelle il ne peut se soustraire définitivement.

Pour la même raison, le législateur peut, sans porter atteinte au principe de la souveraineté nationale, accorder aux citoyens une participation différente à la puissance publique. Il peut, cela ne nous paraît pas contestable, établir le vote plural.

Et ainsi se trouve écartée une première objection faite à ce mode de suffrage qui serait, disent ses adversaires, en contradiction avec les principes du droit public. Oui, si le suffrage est un droit naturel de l'homme; non, si le droit de vote est en même temps qu'un droit, conféré au citoyen pour la sauvegarde de ses intérêts légitimes, une fonction dont l'état l'investit pour le maintien des intérêts de la société (1).

Ainsi, le vote plural, en soi, ne renferme rien qui soit contraire à la justice, puisqu'il ne viole aucun droit préexistant dans la personne du citoyen. Son

(1) Moreau : Le vote obligatoire, *Revue Politique et Parlementaire* (1896).

application sera donc légitime et opportune, à la condition qu'elle ait pour but et pour effet, d'établir des garanties pour le bon gouvernement du pays et la sauvegarde des intérêts généraux.

§ III. — *Les objections.*

L'objection la plus commune que l'on adresse au vote plural, est d'être contraire au principe de l'égalité, dont il est devenu banal de dire qu'elle est le premier dogme de la démocratie. Un homme vaut un homme disent les partisans du suffrage universel pur et simple. En dehors de l'égalité absolue de tous les citoyens devant l'urne électorale, il n'y a qu'injustice, privilège, arbitraire. La loi qui crée des inégalités électorales, dit-on, constitue une injure pour chaque citoyen sacrifié, elle le rabaisse à ses propres yeux comme aux yeux des autres en ne lui concédant que des lambeaux de droit.

Telle est l'objection qui a été très bien réfutée par Start-Mill: « N'avoir pas de voix dans les affaires générales est une chose; voir accorder aux autres une voix plus puissante à cause d'une capacité plus grande pour la direction des intérêts communs est une autre chose. Les deux choses ne sont pas seulement différentes, elles sont incommensurables (1).

En vérité, l'égalité politique, ne se confond pas avec la notion même de la justice. Si le droit de suffrage était un droit préexistant dans la personne du citoyen en vue du bien particulier de chacun, la loi qui sanctionnerait inégalement les droits de tous et de chacun, serait une loi inique et arbitraire. Mais si l'électorat est surtout comme, nous l'avons montré, une fonction que l'Etat confie au citoyen,

(1) Start-Mill, ouvrage cité (page 204).

la loi peut sans violer aucun précepte de justice, partager inégalement entre les membres de la communauté politique la mission de participer à la formation des organes du gouvernement. Sur quoi alors baser le principe de l'égalité politique ? Va-t-on prétendre que tous les citoyens ont les mêmes aptitudes, offrent les mêmes garanties pour l'exercice du droit de suffrage ?

S'il est un fait indéniable, c'est l'inégalité de valeur sociale que présentent les membres d'une même nation. Pas plus au point de vue politique qu'à aucun autre, un homme ne vaut un homme. Les citoyens ont dans la gestion des affaires publiques des intérêts différents et inégaux, ils ont pour la connaissance des besoins généraux de l'Etat et des nécessités du gouvernement des aptitudes inégales ; ils sont inégalement capables de faire au bien général de la communauté le sacrifice de leurs passions, de leurs préjugés, ou de leurs intérêts particuliers ; ils n'apportent pas tous dans l'exercice du droit de suffrage la même intelligence, la même expérience. La justice commande-t-elle de faire correspondre à des situations inégales des droits égaux ? Et s'il en est ainsi ne pouvons-nous pas conclure, avec M. G. Picot « qu'en imposant à tout homme la même valeur, on accomplit au nom de l'égalité la plus révoltante injustice ».

On reproche encore au vote plural d'être un souvenir des régimes électoraux d'autrefois et de tendre à substituer le nombre des enfants et l'importance de la propriété à « la volonté, à l'intelligence, à la responsabilité de la personne humaine » (1).

(1) Deschanel : Discours prononcé à la Chambre des Députés, 21 octobre 1909.

Le reproche ne porte pas. Il ne s'agit pas de substituer divers éléments à l'intelligence et à la responsabilité de la personne humaine, mais de les y superposer. La volonté, l'intelligence se retrouvent dans chaque électeur, c'est pourquoi on attribue d'abord une voix à chaque personne; mais elles s'y trouvent à des degrés différents, beaucoup plus développées chez les uns que chez les autres: il est juste, il est utile, dans l'intérêt de tous que la loi accorde à ceux-là une participation à la puissance politique plus importante qu'à ceux-ci. Les divers éléments dont il s'agit ne sont points substitués à l'intelligence, à la volonté; ils sont pris seulement comme la preuve, l'indice d'une intelligence ou d'une volonté supérieure.

On a dit encore que l'institution du vote plural soulèverait de telles difficultés d'application qu'il serait presque impraticable; qu'en tous cas il ne pourrait fonctionner sans comporter une immense part d'arbitraire, l'égalité est pleine d'inégalité; comment régler la progression des voix? D'après l'échelle des valeurs? Comment dresser cette échelle? Avec quels éléments et sur quels signes? Et M. Ch. Benoist s'attache à démontrer qu'aucun des éléments de pluralité, proposé habituellement, ne peut être admis: la propriété serait un « cens hypocrite ». L'instruction aboutirait à un mandarinat, d'ailleurs, l'égalité de grade ne garantit pas l'égalité de savoir et de mérite; de plus, il n'y a entre l'instruction et l'éducation politique nul rapport fixe et nécessaire; la position sociale enfin qui est plus compréhensive que la fortune et l'instruction et qui les englobe, serait presque impossible à déterminer; il faudrait la décomposer en ses éléments et trouver le signe extérieur de chaque élément et son coefficient; il fau-

drait ensuite déterminer la progression elle-même; c'est-à-dire le rapport de la position sociale et ce rapport déterminé, l'exprimer arithmétiquement.

Ces arguments ne nous convainquent pas. Certes, l'établissement du vote plural comporterait une certaine difficulté et une certaine part d'arbitraire. Mais quelle institution n'en comporte pas? Doit-on ne pas rechercher la solution évidemment utile d'un problème par ce seul motif qu'elle est difficile à trouver? Dans toute réglementation, il existe nécessairement une part d'arbitraire. On ne voit pas pourquoi 4 voix plutôt que 2 à tel ou tel diplôme ou tel chiffre de fortune? Mais voit-on davantage pourquoi on fixe à 21 plutôt qu'à 20 ou 22 ans l'âge de la majorité politique? On ne se flatte pas d'ailleurs de réaliser en pratique par le vote plural une relation rigoureusement exacte et constante entre les capacités politiques et le nombre de voix; on se propose seulement de réaliser une certaine somme de justice; une solution suffisamment approchée vaudrait mieux que le système actuel. Au reste, la fortune, l'instruction ne sont pas les seuls éléments qui doivent entrer en ligne de compte pour apprécier la position sociale des individus. Bien d'autres doivent être envisagés, nous l'avons dit: l'âge, la qualité de chef de famille. Nous avons suffisamment justifié ces éléments de pluralité sans qu'il soit besoin d'y revenir. Mais à notre avis, pour que le vote plural soit parfaitement légitime, la loi ne doit pas seulement tenir compte de tous ces éléments, elle doit les combiner. Elle ne doit pas attribuer une voix supplémentaire à un citoyen par cela seul qu'il a un certain minimum de fortune ou qu'il a atteint un âge déterminé ou encore qu'il est muni de tel diplôme universitaire. En particulier, si elle accordait un droit de vote plus étendu à la seule fortune, les adversaires

du vote plural auraient quelques raisons d'accuser ce système de revenir au suffrage censitaire et de violer la règle de l'égle admissibilité de tous aux emplois publics.

Elle doit exiger la réunion de 2 ou plusieurs éléments de pluralité dans le même individu pour lui attribuer une ou plusieurs voix supplémentaires.

A cette condition le vote plural nous paraît ne devoir soulever aucune objection sérieuse. Tel est le fondement théorique sur lequel repose le vote plural. Il reste maintenant à en voir les applications pratiques. Ce sera l'objet de notre seconde partie.

DEUXIÈME PARTIE

Applications pratiques

Dans tous les pays se manifeste une tendance vers l'organisation du droit de suffrage. Et c'est dans le même sens que s'oriente ce mouvement général; c'est-à-dire dans le sens démocratique. « La démocratie, a écrit M. Faguet (1), se confirmera dans les pays où elle existe et s'installera dans les pays où elle n'existe pas. Très jalouse et naturellement nivellement, elle effacera soigneusement les résidus aristocratiques qui restent d'un passé voisin encore. »

Le principe de la souveraineté nationale et le suffrage universel qui en découle logiquement gagnent chaque jour du terrain et s'étendent de proche en proche à la plupart des nations européennes. C'est ainsi que, sans parler de la France, l'Allemagne a adopté le suffrage universel pour l'élection du Reichstag; de leur côté l'Angleterre et l'Italie ont tellement élargi les bases de leur régime électoral qu'il équivaut presque au suffrage universel; la Belgique n'est pas très éloignée de ce mode de votation. Aux environs de 1896, l'Autriche-Hongrie s'est débattue dans une crise

(1) Faguet, Questions Politiques.

nationale dont la conquête du suffrage universel constituait le principal engin. C'est encore pour obtenir ce mode de suffrage que tout récemment a éclaté en Prusse un commencement de révolution et d'émeute populaire. Enfin, la Russie elle-même, vient d'entrer dans le grand courant démocratique qui entraîne irrésistiblement tous les peuples civilisés.

De la constatation de cette tendance générale indiscutable, il résulte que le système du vote plural, considéré comme un système de suffrage antidémocratique et antiégalitaire perd de jour en jour du terrain. Ses applications pratiques vont sans cesse diminuant.

En matière de droit politique, on ne compte pour ainsi dire plus qu'un seul pays de quelque importance, où le vote plural fonctionne dans toute son ampleur et avec toutes ses conséquences: ce pays, c'est la Belgique.

Par contre on retrouve encore le système du vote plural fonctionnant pour les élections administratives locales dans un certain nombre de pays. C'est par eux que nous commencerons.

Angleterre.

CHAPITRE PREMIER

Applications particulières

ANGLETERRE

La Grande-Bretagne n'a pas encore le suffrage universel; mais il existe dans ce pays un courant vers l'adoption de ce mode de suffrage.

Elle n'a pas non plus le vote plural proprement dit, mais il y fonctionne un système électoral qui s'en rapproche très sensiblement. Il résulte de la combinaison de deux lois de 1867 et 1884.

Pour pouvoir voter en Angleterre, il faut avoir 21 ans accomplis, être citoyen anglais ou naturalisé, inscrit sur la liste électorale et n'être frappé d'aucune incapacité. Mais tous ceux qui remplissent ces conditions n'ont pas forcément le droit de suffrage. Pour voter, il faut avoir ce que la législation anglaise appelle la franchise.

On distingue les franchises générales et les franchises spéciales.

Les franchises générales sont les suivantes :

1^o *Household franchise*: peut voter toute personne qui à la date du 15 juillet habite depuis un an, en qualité de propriétaire ou de locataire, soit une maison entière, soit un logement distinct.

2^o *Occupation franchise*: est électeur tout citoyen qui, à la date du 15 juillet, occupe depuis un an, en qualité de propriétaire ou de locataire, une propriété

quelconque bâtie ou non bâtie d'un revenu net annuel de 10 liv. st.

3^o *Lodger franchise*: la loi attribue cette franchise à tout homme qui, comme locataire, a occupé pendant l'année échue le 15 juillet le même logement faisant partie d'une même maison d'habitation.

Il y a, en outre, des franchises spéciales aux comtés, aux bourgs et aux universités.

1^o *Franchise des comtés*: Cette franchise est dite franchise de propriété (*owership*), en vertu de laquelle sont électeurs dans les comtés anglais les propriétaires qui possèdent un bien d'un revenu annuel de 2 livres, de 5 ou 50 livres suivant la nature de la propriété.

2^o *Franchise des bourgs*: dans ceux-ci sont maintenus les anciens droits des *freeholders* dont le bien produit un revenu de 2 livres.

3^o *Franchise des universités*: le droit de vote pour les universités d'Oxford, de Cambridge, de Londres, de Dublin, etc., appartient aux chanceliers, aux professeurs, aux membres des cours universitaires et aux gradés inscrits sur les registres universitaires.

Il ne faudrait pas de cette unumération conclure que la création du vote plural a été le but consciemment poursuivi par le législateur anglais; non, le vote plural est apparu comme la conséquence forcée de ce système électoral complexe, composé en quelque sorte de couches superposées. Ainsi, le même citoyen peut avoir la franchise dans un bourg dans un comté, dans une université. Contrairement à la règle française, qu'on ne peut jamais voter qu'une fois dans la même élection, en Angleterre, tout citoyen peut voter dans chacune des circonscriptions dans lesquelles il réunit les conditions nécessaires pour avoir la franchise électorale, sauf quelques exceptions de détail. La tradition, en vertu de laquelle les

élections parlementaires anglaises n'ont jamais lieu dans le royaume le même jour, facilite l'exercice de cette faculté de voter plusieurs fois.

Mais ce n'est pas seulement pour le vote politique que le vote plural fonctionne en Angleterre, il y est appliqué aussi et surtout aux élections administratives et locales, notamment à l'électorat paroissial.

La paroisse est gérée par les contribuables. Il est créé dans chaque paroisse une vestry. C'est-à-dire une assemblée générale de tous les contribuables des deux sexes. Si un scrutin est demandé, les membres votent au suffrage plural, tout contribuable payant un impôt de 50 liv. st. au moins par an a une voix. Chaque taxe de 25 liv. st. en plus donne droit à une voix supplémentaire jusqu'au maximum de 6 voix que nul ne peut dépasser.

Mais si cette assemblée paroissiale arrivait à comprendre plus de 300 membres, il n'y a plus de délibération en commun, mais des élections ordinaires. Dans ce cas, par une conception peu logique, tous les électeurs ont voix égale, le suffrage plural disparaît. Toutefois on a cherché à garantir autrement les intérêts des plus impôtés : seuls les contribuables payant 10 liv. st. d'impôts annuels sont éligibles.

EMPIRE ALLEMAND

PRUSSE.

Les élections politiques prussiennes ne se font pas actuellement au vote plural. Celui-ci fonctionne, au contraire, dans d'assez larges mesures pour les élections administratives.

Dans les assemblées communales prussiennes, tous les électeurs ont au moins une voix. Parfois, les 2/3 des voix doivent être exprimées par les propriétaires. Dans ce but, le vote plural est appliqué. Ceux qui

paient de 20 à 50 marks d'impôt foncier ont 2 voix, ceux qui paient de 50 à 100 marks ont 3 voix, ceux qui paient davantage ont 4 voix, le tout sauf déposition contraire des statuts locaux. Les industriels ont les mêmes avantages que les propriétaires d'immeubles.

Le vote plural fonctionne même pour l'élection des Chambres de Commerce.

Sous la loi de 1870, elles étaient élues d'après le système du suffrage égal. Mais depuis longtemps les intéressés demandaient que l'influence électoral fut proportionnée aux charges financières des électeurs. La plupart désirait que la loi établisse le système des classes basées sur l'impôt industriel.

D'autres recommandaient le suffrage plural. La loi du 19 août 1897 a pris pour base le principe des classes fondées sur l'impôt, tel qu'il fonctionne pour les élections communales.

Le vote plural existe dans 9 chambres. Il dépasse rarement 8 suffrages au profit d'un même électeur. Ce suffrage plural a toujours pour base exclusive l'impôt payé sur les revenus industriels. Dusseldorf, Erfurt et Francfort, ont un système plus compliqué. Les électeurs ruraux votent au suffrage égal ceux de la ville sont partagés en deux ou trois classes.

Ainsi le droit prussien régit avec la même souplesse l'électorat professionnel et l'électorat administratif local.

BAVIÈRE.

Comme la Prusse, la Bavière a une loi communale pour les villes et une autre pour les campagnes. Cette distinction toutefois, n'apparaît pas dans le Palatinat, qui est resté fidèle à la législation française introduite sous l'Empire.

Dans les communes rurales bavaroises, les votes qui

entraînent une dépense ou un emprunt, ont lieu au suffrage plural de tous les citoyens: une voix à ceux qui paient dix florins, deux voix à ceux qui paient vingt florins d'impôts et ainsi de suite.

LA THURINGE.

Les petits états de Thuringe pratiquent aussi le système du vote plural pour l'élection de leur diètes et de leurs assemblées communales.

Les diètes de la Thuringe sont électives, au moins pour partie. Pour être électeur, il faut être citoyen de l'Etat particulier, avoir l'indigénat local qui ne s'acquiert pas par une simple résidence, mais en remplissant certaines conditions spéciales prévues par les lois de chaque Etat. En outre, il faut payer un cens qui varie d'après les Etats. A la condition du cens, on ajoute quelquefois celle de l'indépendance, de la possession d'un foyer propre. Quelques Etats exigent que l'on ait, au préalable, acquis au prix de la taxe d'inscription, l'électorat municipal.

Les uns ont décrété le scrutin secret, les autres le scrutin à plusieurs degrés; il en est qui ont à l'exigence du cens, superposé le système des classes, d'autres, le vote plural. Souvent, les plus imposés, les grands propriétaires, les nobles, ont leurs représentants directs et spéciaux.

Le plus souvent, les assemblées municipales de ces Etats sont élues au vote plural, quelquefois aussi, on trouve le système des trois classes.

LES TROIS VILLES LIBRES.

Les trois villes libres de Hambourg, Lubeck et Brême confondent absolument l'assemblée politique et le conseil municipal, lors même que quelques communes rurales dépendent de la ville principale et possèdent une assemblée délibérante locale. Elles ont

le suffrage des deux chambres: un Sénat et une bourgeoisie; aucune n'a le suffrage universel tel qu'il existe en France.

On admet dans la classe du suffrage universel, ceux-là seulement qui ont cinq ans de domicile et jouissent d'un revenu évalué au point de vue de la perception de l'impôt à 1,500 marks. Ceux qui ne réuniraient pas ces conditions de cens et de domicile auraient à payer un droit de Bourgeoisie de 30 marks.

Les électeurs qui remplissent ces conditions, ne nomment que la moitié de la « bourgeoisie ». Les pauvres sont exclus de l'électorat ainsi que la partie flottante de la population.

Deux autres classes d'électeurs nomment chacune 40 conseillers pour compléter l'assemblée populaire: ce sont les propriétaires d'immeubles et les notables, c'est-à-dire ceux qui ont été juges ou membres des autorités administratives de la Chambre de commerce.

On peut être électeur dans deux ou trois classes à la fois, et exercer son droit simultanément, par exemple, comme notable, comme propriétaire, etc. A Brême, ce vote pluriel est interdit.

Dans les trois classes, l'électorat n'est accordé qu'à l'âge de 25 ans et à la condition de payer l'impôt sur le revenu.

Les sénateurs sont élus par la bourgeoisie, sur une liste double de candidats, élaborée par le Sénat et un comité mixte.

AUTRICHE

Le parlement de l'empire autrichien comprend deux chambres: la chambre des seigneurs et la chambre des députés.

D'après la loi de juin 1896, qui régit actuellement la question, les 425 députés du Reichsrath sont élus

par 5 curies ou classes d'électeurs, dont la plus récente est celle du suffrage universel. Les 4 autres classes sont celles des électeurs censitaires (villes et campagnes) et des électeurs privilégiés (les propriétaires, membres des Chambres de commerce).

Quiconque réunit les conditions de l'électorat dans plusieurs curies, peut cumuler ces votes. Tout le monde est électeur du suffrage universel, les électeurs des villes privilégiées ont une seconde voix, ceux des Chambres de commerce et de la grande propriété, une troisième et une quatrième voix.

Chaque curie vote séparément, à des jours différents. Nous ne nous occuperons ici que des voix émises dans les curies spéciales, moins nombreuses, mais mais qui, privilégiées, ont plus d'efficacité. Les curies privilégiées sont : l'une, celle des propriétaires ; l'autre celle des Chambres de commerce et de l'industrie.

La curie des Chambres de commerce et d'industrie, qui nomme 21 députés, comprend 591 électeurs répartis en 17 collèges, de façon très inégale : la représentation politique ne prend ni en considération ni la population ni même le nombre d'électeurs de chaque collège ou de chaque chambre. La curie des grands propriétaires est, de fait, la classe de la noblesse. Le cens exigé doit généralement être payé au moins pour $\frac{4}{5}$ en impôts fonciers. En Dalmatie, la curie des grands propriétaires est remplacée par celle des plus imposés, quelle que soit la contribution qui ne peut être inférieure à 100 florins.

La curie des grandes propriétés comprend 5.434 membres et nomme 85 députés, soit un tiers de plus que la 5^e curie, qui a mille fois plus d'électeurs. Comme elle réunit les représentants de la grande propriété foncière et de la noblesse, elle fait à l'aristocratie une place importante dans la chambre populaire. La curie

de la grande propriété est la seule où le droit de vote appartienne aux femmes et aux personnes juridiques : sociétés, associations, établissements publics.

RÉGIME ÉLECTORAL DE VIENNE.

Vienne a un régime communal spécial. Pas plus que les autres communes, elle n'a jamais eu le suffrage universel comme base d'électorat. En 1885, le cens requis de tous autres que les électeurs capacitaires, était de 5 florins, y compris les centimes additionnels, l'impôt direct du chef de la propriété immobilière, de l'industrie ou du revenu. Les électeurs étaient répartis en trois classes, comme ils le sont dans toutes les villes, sur le modèle du système prussien. Le classement, toutefois, ne se faisait pas de la même manière qu'en Prusse. Il avait lieu uniquement suivant l'importance de l'impôt payé.

Les Chrétiens sociaux, ayant conquis la majorité, voulurent réaliser l'extension du droit de suffrage. Les socialistes réclamèrent avec énergie le suffrage universel.

Le Gouvernement, hostile au suffrage universel pur et simple, fit ce qu'il avait déjà fait pour le Reichstalt : aux trois classes précédentes, il en ajouta une quatrième, dans laquelle pourraient voter, comme le demandait le conseil communal, tous les citoyens sans distinction de classes ou de cens, qui auraient trois ans de domicile ; les électeurs des trois premières classes recevaient, en outre, le droit de voter dans la quatrième.

Dans les trois premières classes, le cens était réduit. La première classe comprend maintenant les personnes payant un impôt foncier de 200 florins sur les maisons ou de 100 florins sur les terres, ou un impôt

industriel de 50 florins ou un impôt sur le revenu, de 100 florins. La seconde, celles qui paient pour l'un de ces deux impôts, 20 florins; la 3^e classe, les censitaires à 9 florins. Mais pour exclure les ouvriers, il a été décidé que l'impôt sur le revenu personnel, inférieur à 10 florins, ne compterait pas dans le cens.

On augmente aussi le nombre des capacitaires, en leur joignant les employés des Chambres de commerce, de l'industrie, des chemins de fer, et les employés de toutes les entreprises dont les fonctionnaires supérieurs sont rangés parmi les électeurs capacitaires.

Le classement de ces derniers se fait de la façon suivante: votent avec la 1^{re} classe, le haut clergé et les fonctionnaires jouissant d'un revenu, d'un traitement imposable de 3.200 florins, les autres sont dans la 2^e ou 3^e classe. Les instituteurs, notamment, sont dans la 3^e classe, et les ecclésiastiques dans la seconde.

HONGRIE

Le Parlement hongrois a deux chambres : la Chambre des seigneurs, composée des membres héréditaires, de membres de droit, et de membres nommés à vie par le roi et la Chambre des députés.

Celle-ci comprend 413 membres, élus par des capacitaires et des censitaires.

De toutes les élections, on requiert certaines conditions : le sexe masculin, l'honorabilité, l'âge de 20 ans. En outre, on exige le paiement d'un cens. On dispense du cens les membres de l'Académie des Sciences, les professeurs, les ingénieurs, notaires, médecins, etc. Le cens varie pour les villes et les campagnes. Les règles en sont assez compliquées.

1^o Dans tout le royaume, ont le droit de vote, ceux

qui paient la contribution locative pour une maison donnant un revenu net de 105 fl., ceux qui paient l'impôt principal de l'Etat d'après un revenu de 105 fl. provenant soit d'une maison, soit de capitaux, comme commerçants ou industriels, ou comme artisans dans les villes et ceux qui, dans les communes rurales, paient la taxe pour un aide.

2° Le droit de vote appartient, en outre, à ceux qui seuls ou avec leur femme et leurs enfants mineurs, possèdent une maison ayant 3 logements au moins, lors même qu'elle est provisoirement exempte d'impôts et à ceux qui possèdent une terre imposée pour un revenu net de 10 florins.

SUÈDE

Pour être électeur administratif en Suède, il faut:

- 1° Etre de nationalité suédoise;
- 2° Ne pas avoir subi de condamnations entraînant la perte du droit électoral;
- 3° Satisfaire à la condition du cens.

Partout le droit de vote est réservé aux censitaires. Il ne suffit pas d'habiter la commune ou même d'y payer un impôt quelconque, il faut verser sa part dans la contribution qui forme la principale source de recettes de la commune: l'impôt foncier ou l'impôt du revenu: il faut posséder comme propriétaire un capital immobilier d'au moins 100 couronnes ou payer l'impôt du chef d'un revenu provenant du capital ou du travail, estimé au minimum à 500 couronnes par an.

La pluralité varie selon qu'il s'agit des villes ou des campagnes.

Dans les villes, l'électeur a une voix par couronne d'impôts payés sous une triple réserve: elle n'accorde

pas de fraction de voix et elle établit deux maxima : nul ne peut avoir plus du 50^e des voix de la ville, ou à Stockholm, de la circonscription, ni voter du chef d'un capital ou d'un revenu supérieur à 10.000 couronnes, c'est-à-dire avoir plus de 100 voix.

Dans les campagnes, on calcule la pluralité du vote par l'unité d'impôt foncier appelée « fyrké » ; les impôts autres que le foncier, ne comptent que pour la moitié des voix. Il n'y a pas de maximum dans les communes rurales. Les grands propriétaires, les industriels, disposent d'un nombre de voix considérable qui leur donne une influence très forte sur la composition des assemblées locales, des conseils provinciaux, et aussi indirectement sur celle de la Chambre Haute. Il y a certaines communes où un électeur, à lui seul, dispose de plus de la moitié des suffrages, et par cela même, de l'administration locale. (Au moment du vote, l'électeur ne reçoit qu'un bulletin, au dos duquel le président du bureau électoral inscrit la valeur au point de vue de pluralité).

L'électeur peut non seulement voter dans une commune, mais simultanément dans plusieurs autres. Il n'est pas nécessaire d'habiter la commune pour y être électeur ; il suffit d'y être contribuable et si on satisfait à la condition du cens, dans plusieurs pays, on peut voter dans ces diverses communes : cela est facilité par la faculté que la loi accorde de voter par mandataire. Quant aux élections politiques, le domicile étant requis, le vote multiple est interdit par le fait même.

Le droit de suffrage local est si intimement à la condition du cens, qu'on l'accorde à tous les contribuables sans distinction, entre les personnes physiques et juridiques. Les sociétés ont le droit de vote ; toutes

institutions ou groupements ayant la personnalité civile, peuvent profiter de cette règle.

Même les mineurs soumis à l'impôt, remplissant toutes les conditions d'électorat autres que l'âge, exercent leur droit de vote par l'intermédiaire de leur tuteur.

Les femmes elles-mêmes, ont les mêmes droits électoraux que les hommes ; elles n'ont pas encore le droit de suffrage aux élections politiques.

FINLANDE

Dans les Etats de Finlande, sont électeurs : les hommes payant impôts, d'après la loi communale. Le vote est plural, proportionné à la somme d'impôts payés par chacun. La plupart des villes à qui il incombe de régler cette pluralité, ont fixé un maximum de voix.

Les conseils communaux des villes sont élus par les contribuables des deux sexes, au vote plural : nul ne peut avoir plus de 25 voix.

De même dans les communes rurales, l'électorat est accordé à tous ceux qui possèdent ou cultivent une terre, exploitent une industrie. Le suffrage est plural.

Mais le système du vote plural ne fonctionne réellement, avec toutes ses conséquences, que dans un seul pays : la Belgique. Nous allons voir comment et dans quelles conditions.

CHAPITRE II

Le Vote plural en Belgique

SECTION I. — HISTORIQUE

§ I. — *Article 47 de la Constitution de 1831.*

La Constitution belge de 1831 avait établi le cens comme base unique du droit de suffrage pour les Chambres législatives. « La Chambre des Représentants, disait-elle dans son art. 47, se compose de députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale. Cette législation qui donnait à la Belgique environ 45.000 électeurs pour une population de 4 millions d'habitants, ne survécut pas aux événements dont Paris fut le théâtre en 1848. Les Chambres, cédant aux inquiétudes du moment, adoptèrent avec empressement une proposition présentée à l'improviste par le Gouvernement, et qui abaissait uniformément, dans les campagnes comme dans les villes, le cens au minimum de 20 florins. Ce fut l'objet de la loi du 12 mars 1848; elle élargissait le cadre du corps électoral jusqu'aux extrêmes limites. Ce régime électoral était très critiqué en Belgique. On lui reprochait d'écarter des urnes la plus grande partie de la population ouvrière. D'autre part, le cens uniforme de 20 florins créait, au profit des populations urbaines, un privilège exorbitant; enfin, la pra-

tique avait révélé que le cens offrait l'occasion de mille fraudes et d'abus de tous genres.

Ce régime tant décrié persista jusqu'en 1893.

Cela tient à plusieurs causes, notamment à l'art. 131 qui reconnaît au pouvoir législatif, c'est-à-dire au Roi et aux Chambres « le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telles dispositions constitutionnelles ». Ce texte est précis; le pouvoir législatif ne doit pas s'en tenir à une déclaration plus ou moins générale, il doit désigner limitativement les articles de l'acte fondamental qu'il juge nécessaire de modifier (1). En outre, l'art. 131 porte qu'après la déclaration de revision, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit et qu'il en est convoqué deux nouvelles dans les formes ordinaires. « Les Chambres, dit le texte, statuent d'un commun accord, avec le Roi, sur les points soumis à la revision. Dans ce cas, les Chambres ne peuvent délibérer que si les 2/3 au moins des membres qui composent chacune d'elles sont présents, et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les 2/3 des suffrages. » Par cette disposition, le congrès national avait voulu empêcher que la revision fut l'œuvre exclusive d'un parti et exigé qu'elle fut une transaction totale entre tous les intérêts en présence. « Œuvre difficile entre toutes, dit M. Dupriez (1), que celle d'amener à une entente parfaite des groupes politiques habitués à se combattre, et justement sur des questions touchant vraisemblablement à l'objet de leurs luttes. »

C'est une proposition de M. Janson, dont la prise en considération fut votée le 27 novembre 1890, qui mit en mouvement toute la procédure de revision.

(1) Dupriez, « l'Organisation du suffrage universel en Belgique ».

Une première proposition avait été déposée en 1871. Elle avait trait à l'art. 47 sur l'électorat politique et aux art. 53 et 56, relatifs à la composition du Sénat et à l'éligibilité des Sénateurs. Elle fut repoussée. En 1887, une nouvelle proposition n'eut pas plus de succès.

Enfin, le 19 novembre 1890, M. Janson renouvellait sa proposition de revision constitutionnelle. Elle devait avoir plus de chances que les précédentes.

§ II. — *La Loi de 1893*

Le 27 novembre 1890, M. Janson développait sa proposition. Il chercha à placer la question au-dessus des préoccupations de parti et montra que les ouvriers pourraient être amenés à voter la grève générale pour obtenir le droit de suffrage. Le Gouvernement évita cependant de se déclarer dès ce moment partisan de la revision, et se contenta de dire que la question méritait, dans les circonstances actuelles, une discussion approfondie. Le parti conservateur déclara qu'il résisterait à toute tentative d'étendre le droit de suffrage en dehors des limites de la constitution.

Quoiqu'il en soit, la prise en considération fut votée à l'unanimité des 118 membres présents.

La proposition Janson fut renvoyée aux sections réunies de la Chambre, qui lui firent un fort mauvais accueil. Elle fut rejetée dans six sections sur sept.

Mais l'œuvre était commencée, il ne pouvait plus être question de reculer.

Le 10 mars 1891, le Gouvernement se déclara nettement favorable à la revision, mais en mettant une réserve à son adhésion. Voici comment s'exprimait le représentant du Gouvernement: « Le Gouvernement estime qu'il y a lieu de reviser la Constitution mais c'est toutefois à condition qu'en dehors de tout

esprit de parti, un accord suffisant puisse s'établir sur les institutions nouvelles qu'il s'agirait d'indiquer au pays comme devant remplacer celles d'aujourd'hui. On ne comprendrait pas que l'on se mit d'accord pour abolir, sans l'être aussi, au moins dans une certaine mesure, sur ce qui devrait être reconstruit ».

Une fois l'accord établi entre la Chambre des représentants et le Sénat sur la liste des articles à comprendre dans le travail de revision, les deux assemblées législatives furent dissoutes le 23 mai 1892.

Les élections qui suivirent la dissolution du Parlement, donnèrent à la droite 93 sièges à la Chambre, sur 152, et 46 au Sénat, sur 76. Une commission de 21 membres est nommée pour étudier le problème constitutionnel. La Commission, devant l'intransigeance des partis, n'aboutit à aucun résultat : chacun maintenant ses prétentions. Devant l'impuissance de la Commission, le Gouvernement, le 31 décembre 1892, soumit un nouveau projet dans lequel il faisait à la gauche modérée des concessions importantes, espérant par là, rallier au moins une partie de ses membres.

Ce projet établissait trois bases distinctes de l'électorat : l'habitation d'une maison d'une valeur déterminée ; la propriété d'un immeuble d'une valeur de 2.000 francs au moins ; la capacité constatée, soit par un diplôme d'enseignement supérieur, soit par un examen subi par le citoyen après sa majorité.

Ces concessions ne réussirent pas à rallier tous les partis, et le 11 avril, toutes les propositions soumises furent successivement rejetées.

Le lendemain, M. Nyssens, député de Louvain, déposait un nouveau projet, transactionnel, basé sur l'institution du vote plural auquel se rallièrent tous les partis.

La Commission chargée d'examiner ce projet, l'accepta presque sans modifications. Elle attribua à la capacité, deux voix supplémentaires au lieu d'une. La discussion fut courte. Les adversaires du projet avaient compris toute l'inutilité de la résistance et savaient qu'un ajournement aurait pour seul effet de compromettre l'ordre public, déjà fort troublé par des manifestations de tous genres. L'opposition vint presque exclusivement des groupes conservateurs de gauche et de droite. De son côté, M. Bara montra l'inconséquence des radicaux qui avaient toujours réclamé le suffrage universel au nom de l'égalité des citoyens, et qui allaient voter le système du vote plural basé sur une idée d'inégalité. A quoi M. Féron répondit : « Ce sont des adversaires de l'égalité politique qui nous reprochent ici nos concessions. Nous avons été dans la voie de l'égalité aussi loin qu'il nous était possible d'aller, et j'ajoute que nous avons pu aller assez loin, pour que l'on doive considérer l'œuvre que nous accomplissons aujourd'hui, non pas comme une œuvre éphémère, mais comme une œuvre durable, de transaction loyale, capable de régler pour longtemps, les destinées du pays. » (1).

Finalement, dans la soirée du 18 avril 1893, la Chambre adopta le projet de vote plural tel que l'avait amendé la Commission, par 119 voix contre 14 et 12 abstentions. Le Sénat ratifia le projet le 27 avril.

SECTION II. — LE RÉGIME ACTUEL.

§ I. — *Les Bases du Vote plural dans la Constitution révisée.*

Le nouvel art. 47 de la constitution révisée règle le droit de vote à la Chambre des Représentants dans les termes suivants :

(1) Annales parlementaires de la Chambre (1892-93, page 1185).

« Les députés à la Chambre des Représentants sont élus directement dans les conditions ci-après : « Un vote est attribué aux citoyens âgés de 25 ans accomplis, domiciliés au moins depuis un an dans la même commune et qui ne se trouvent pas dans un des cas d'exclusion prévus par la loi. »

« Un vote supplémentaire est attribué à raison de chacune des conditions suivantes :

« 1^o Etre âgé de 35 ans, être marié ou veuf ayant des descendants légitimes, et payer à l'Etat au moins 5 fr. d'impôts du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'on ne soit exempté à raison de sa profession ;

« 2^o Etre âgé de 25 ans accomplis, et être propriétaire soit d'immeubles d'une valeur de 2.000 fr. pour le moins, à établir sur la base du revenu cadastral, soit d'une inscription au Grand-Livre de la Dette publique ou d'un carnet de rentes belges à la Caisse d'épargne, d'au moins 100 fr. de rente. Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins.

La propriété de la femme est comptée au mari ; celle des enfants mineurs au père.

« Deux votes supplémentaires sont attribués aux citoyens âgés de 25 ans accomplis, et se trouvant dans l'un des cas suivants :

« A) Etre porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics et privés.

« B) Remplir ou avoir rempli une fonction publique, exercer ou avoir exercé une profession qui implique la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du

degré supérieur. La loi détermine ces fonctions, positions ou professions, ainsi que, le cas échéant, le temps pendant lequel elles auront dû être occupées ou exercées. Nul ne peut cumuler plus de trois votes. »

Ainsi, le nouvel art. 47 pose tout d'abord le principe de l'élection directe. Il pose ensuite le principe du suffrage universel, mais tempéré par l'imposition de certaines conditions restrictives.

En dehors de la condition implicite de **sexe**, la constitution exige du citoyen belge trois conditions :

1^o Une condition d'âge. — Les constituants belges ont estimé que les jeunes gens de 21 à 25 ans n'ont ni le calme ni la maturité nécessaires pour envisager l'avenir et apprécier sainement les choses de la politique (1). Aussi, on s'est bien gardé de faire coïncider la majorité politique avec la majorité civile.

2^o Une condition de domicile. — Pour exclure du droit de suffrage ceux qui vivent en état de vagabondage, la loi n'accorde la capacité électorale qu'au citoyen domicilié depuis un an au moins dans la même commune ;

3^o Une condition de dignité et de capacité : pour jouir du droit de vote, le citoyen ne doit se trouver dans aucun des cas d'exclusion prévus par la loi pour cause d'indignité judiciairement constatée.

Mais c'est surtout dans l'attribution de deux ou plusieurs votes aux citoyens offrant les meilleures présomptions de réflexion et de capacité que les constituants ont voulu trouver des garanties plus sérieuses à l'exercice généralisé du droit de suffrage.

§ II. — *Les Votes supplémentaires.*

M. Nyssens, l'initiateur du vote plural en Belgique, a ainsi justifié cette augmentation de capacité

(1) Le suffrage universel tempéré Nyssens.

électorale — « Il importe, dit-il, que le législateur après avoir donné satisfaction à tous les citoyens en leur accordant le droit de suffrage, veille à la conservation de l'édifice social en mesurant la puissance de chacun à l'intelligence et aux soucis qu'il a des intérêts supérieurs et primordiaux de la nation. »

A). — *Le Vote supplémentaire du père de famille,*

« C'est au père de famille, au citoyen marié, ou qui devenu veuf, a conservé un ou plusieurs enfants légitimes, que la constitution accorde un second vote ».

Cette attribution n'a pas besoin de justification.

Elle ne donne de privilège à aucune classe sociale et n'offre aucun caractère anti-démocratique. Aussi fut-elle acceptée sans difficulté par tous les partis, même par les socialistes (1).

La Constitution exige du père de famille certaines conditions supplémentaires pour obtenir un second vote. Il faut qu'il soit âgé de 35 ans, et paie à l'Etat au moins 5 francs d'impôts du fait de sa cote mobilière personnelle, à moins qu'il n'en soit exempté par la loi, en raison de sa profession. La Constitution n'a pas voulu que ce privilège justifié fut pour le citoyen la cause d'une diminution de son droit électoral. Mais pour qu'un électeur exempté à raison de sa profession, jouisse de la seconde voix, il faut que la maison et les bâtiments qu'il occupe, soient cotés à une somme au moins égale à 5 francs en cas de non exemption.

Il y a donc ici moins une condition de cens qu'une condition d'habitation, puisque la Constitution ne subordonne le double vote au paiement effectif d'aucun impôt.

(1) Vandervelde : « Le parti socialiste en Belgique ».

B), — *Le Vote supplémentaire du propriétaire.*

La Constitution s'est montrée très large dans l'établissement des conditions nécessaires pour obtenir cette voix supplémentaire. Elle n'a pas voulu qu'elle pût être considérée comme le privilège du riche; et pour que toutes les classes sociales puissent l'acquérir, elle a abaissé considérablement la valeur de propriété exigée. « Ce n'est, en effet, dit M. Dupriez, ni à la richesse ni à la naissance, que l'on a voulu attacher ce second suffrage, mais à l'esprit d'ordre et de prévoyance prouvé par l'épargne et la conservation d'un modeste capital. »

La propriété qui sert de base au second vote, peut consister en immeubles ou en capitaux mobiliers. Le nouvel art. 47 disait que l'immeuble devrait avoir au moins une valeur de 2.000 francs, déterminée sur la base du revenu cadastral, mais le législateur était autorisé à attribuer le second vote aux propriétaires d'immeubles ayant un revenu cadastral déterminé, en rapport avec cette valeur de 2.000 francs.

La loi de 1894, faite pour l'application pratique des dispositions de l'article 47, a fixé au minimum de 48 francs, le revenu cadastral nécessaire pour donner droit au vote attaché à la propriété immobilière. Elle a aussi exigé que la propriété de l'immeuble existât du chef de l'électeur, depuis un an au moins à dater de l'acte d'acquisition, s'il est authentique et de son enregistrement, s'il est sous-seing privé.

Comme la propriété mobilière est beaucoup plus instable que la précédente, on n'a pas voulu confier le droit électoral à tout porteur d'actions, obligations, d'une valeur déterminée. La Constitution n'accorde le second vote qu'au titulaire d'une inscription de rente au Grand-Livre de la Dette publique, ou d'un carnet de rente belge à la Caisse d'épargne.

Il faut, dans les deux cas, que la rente soit d'au moins 100 francs.

La loi de 1894 exige, en outre, que le citoyen qui veut se prévaloir de ce double vote, possède les inscriptions et carnets de rente depuis deux ans au moins; de plus, il faut que pendant toute cette période, ces inscriptions ou carnets n'aient fait l'objet d'aucune saisie-arrest validée ou d'aucune notification de gage. Quelle que soit la nature de la propriété, le mari peut se prévaloir des biens de sa femme; le père, de ceux appartenant à ses enfants mineurs.

La voix attachée à la propriété peut se cumuler avec celle qui est attribuée au père de famille. Mais nul ne peut obtenir plus d'une voix complémentaire à raison de ses propriétés mobilières ou immobilières.

C). — *Le double vote supplémentaire attaché à la capacité.*

La loi s'est montrée très large dans l'énumération des titres et diplômes d'enseignement supérieur qui donnent droit au double vote attaché à la capacité. Elle a admis, non seulement les titres et diplômes délivrés par les jurys légaux en exécution des lois sur l'enseignement supérieur, mais encore les diplômes scientifiques comportant deux années d'études au moins, et conférés par les facultés des universités et par les écoles annexées aux universités, ainsi que les diplômes et certificats de sortie délivrés par certains établissements tels que l'Ecole militaire, l'Institut supérieur de commerce, etc.

Mais le Parlement se montra prodigue jusqu'à oublier parfois le sens des termes de l'art. 47, dans la détermination des fonctions, professions et positions, impliquant la possession des connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur.

On commença d'abord par accorder le double vote supplémentaire aux membres et aux anciens membres des Chambres et des députations permanentes, puis, on l'accorda successivement aux ministres, aux greffiers des Chambres législatives, aux gouverneurs de province, etc., et à tous ceux qui exercent une profession dont l'exercice est subordonné à la possession d'un diplôme de l'enseignement supérieur. La loi nomme encore de nombreuses professions qui donnent ce privilège du double vote.

En élargissant ainsi, à l'excès, peut-être, la catégorie des bénéficiaires du double vote attaché à la capacité, les constituants forçaient le cercle tracé par la Constitution qu'ils venaient de voter, mais ils évitaient ainsi d'être traités de « réactionnaires ».

Après avoir réglé les élections politiques, on s'occupa de déterminer le système d'élection des membres des administrations locales : conseils provinciaux et conseils communaux.

SECTION III. — L'ELECTORAT PROVINCIAL ET COMMERCIAL

Pour la province, la loi du 29 juin 1894 confia provisoirement la mission d'élire les conseils aux électeurs chargés d'élire les Sénateurs. C'était là une application du vote plural, tel que l'organisait l'art. 47 de la Constitution, mais avec l'âge relevé à 30 ans.

Ce régime provisoire fut transformé en régime définitif par la loi du 22 avril 1898.

Pour les élections communales, il a paru nécessaire d'exiger un supplément de garanties. Les lois du 11 avril et du 12 septembre 1893 exigent des conditions plus rigoureuses que pour l'électorat provincial. L'art. 1 de la loi du 11 avril 1895 n'admet au scrutin communal que les électeurs ayant trois années de résidence dans la même commune.

De plus, la nouvelle loi, dans son art. 2 crée un « nouveau » vote supplémentaire pour l'électeur qui justifie d'un revenu cadastral de 150 francs. Enfin, le même article organise d'une façon particulière la voix du chef de famille. Le législateur est parti de ce fait que, à aisance égale, le salaire est moindre à la campagne, et que le travailleur y dépense, pour se loger, une moindre quantité de ce moindre salaire. Il a alors jugé utile d'établir une différenciation entre le corps électoral des diverses communes, quant au degré d'aisance exigé du chef de famille et qui se révèle par la part que ce dernier consacre à son logement.

Le législateur veut que l'électeur ne possède d'influence prépondérante que s'il a, dans la commune, une situation stable et relativement considérable. Le minimum constitutionnel de 5 francs de contribution personnelle reste appliqué aux petites communes. Mais, en tenant compte que dans les grandes villes les ouvriers doivent consacrer, pour se loger, jusqu'au sixième de leur salaire, tandis qu'à la campagne, il suffit du huitième ou du dixième, le législateur estime que l'ouvrier doit occuper un immeuble taxé à 10 ou 15 francs dans les grandes communes pour se trouver dans les mêmes conditions d'aisance que le travailleur rural.

Il faut aussi remarquer que l'art. 2 n'attribue pas le vote supplémentaire à raison du paiement effectif l'impôt, ce qui eut été un retour au principe du cens, mais de l'occupation d'un immeuble dont l'impôt détermine l'importance locative: les « exonérés » jouissent du vote supplémentaire comme les redevables de l'impôt.

Il faut aussi signaler l'art. 4 de la même loi. Cette disposition constitue un premier pas dans la voie de la

« représentation des intérêts » par l'adjonction, dans les villes dont la population dépasse 20.000 habitants, de 4 ou 8 conseillers supplémentaires élus au vote simple par les citoyens qui ont le droit de suffrage aux conseils de l'industrie et du travail. Ces conseillers sont nommés moitié par les électeurs ouvriers, et moitié par les électeurs chefs d'industrie.

SECTION IV. — LES RÉSULTATS; LES CRITIQUES

La loi de 1894, qui instituait le vote plural en Belgique, ne fut pas votée, nous l'avons vu, sans quelques difficultés.

Mais si le principe même du régime inauguré par cette loi, fut âprement discuté, son application ne le fut pas moins de la part notamment des socialistes et des libéraux. Les premiers reprochent au système de reposer uniquement sur des préoccupations de parti. Le fond du débat, lors de la revision belge, disent-ils (1), n'a pas cessé d'être celui-ci : donner le double ou le triple vote à telle ou telle catégorie de citoyens, nous fera gagner ou nous fera perdre tant de voix. Aussi, M. Frère-Orban, déclarait-il que le parti libéral avait été « joué » et que le vote plural pourrait bien être le vote « clérical ».

« Les négociateurs de la droite, ajoutait-il, ont eu l'habileté de faire accepter un double vote auquel la bourgeoisie, en immense majorité libérale, ne peut prétendre. Sont exclus du privilège les citoyens qui n'ont fait que les études moyennes du degré inférieur : ils sont plus de 200.000. Le privilège du double vote, d'après M. Frère-Orban, est donc réservé au petit

(1) Frère Orban : « La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences ».

nombre d'électeurs qui ont fait des études supérieures (20.000 environ).

« Ainsi, ajoute le même auteur, tous les curés, tous les vicaires, tous les membres des ordres religieux, tous les prêtres, en un mot, auront un double vote? Tous les laïques qui n'auront pas fait leurs humanités seront placés dans un état d'infériorité. Il en sera de même des instituteurs que l'on a refusé de comprendre dans le texte constitutionnel en rejetant la proposition faite au Sénat par M. Najus. D'autre part, un double vote est accordé aux propriétaires d'immeubles d'une valeur de 2.000 francs au moins, ce qui assure un avantage marqué aux campagnes .

De leur côté, les socialistes (1) reprochent au vote plural d'avantager injustement un parti au détriment des autres, de fausser la représentation nationale, de méconnaître la volonté du peuple en assurant le Gouvernement à une minorité et en foulant aux pieds les droits de la majorité. « Le vote plural, disent-ils, c'est l'écrasement des partis démocratiques au profit des partis conservateurs ». En fait, l'institution du vote plural a-t-elle été favorable ou nuisible aux libéraux et aux socialistes? »

Effectivement, l'application de la loi de 1894 fit perdre aux libéraux la plupart des sièges qu'ils détenaient auparavant. Après le scrutin du 14 octobre 1894 et le ballottage qui le suivit, le parti libéral n'est plus représenté que par 20 membres sur 152 dont se compose alors la Chambre des Représentants et encore la plupart de ces 20 élus sont-ils des « progressistes » c'est-à-dire qu'ils confinent au socialisme.

Mais il nous paraît excessif d'attribuer cette défaite au vote plural; elle est due plutôt au régime majo-

(1) Vandervelde : « La Belgique socialiste », page 707.

rtiaire, parce que le libéralisme n'existe ni dans les campagnes flamandes, ni dans la classe ouvrière (1); il existe dans la classe moyenne des grandes villes, dans les classes moyennes de quelques campagnes wallonnes. Au reste, l'établissement de la R. P. par la loi de 1899 est venu rendre au parti libéral la représentation à laquelle il avait droit. Les socialistes, au contraire, loin de perdre à l'institution du vote plural, y ont gagné beaucoup. Au scrutin du 14 octobre 1894, ils enlevaient 29 sièges; en 1898, grâce à une propagande très habilement menée par le parti ouvrier belge, ils obtenaient 500,000 voix sur moins de 2 millions.

Et cependant, fidèles en cela d'ailleurs, à leur programme politique, les représentants socialistes déposaient en 1897 une proposition tendant à l'établissement du suffrage universel pur et simple. Mais, après une discussion assez vive, le Sénat, dans la séance du 7 décembre 1899, repousse la prise en considération de cette proposition par 47 voix contre 16 et 7 abstentions.

(1) La Flandre libérale.

CONCLUSION

Le Vote plural en France

La France pratique depuis 1848 le système du suffrage direct universel et majoritaire. Il est d'une élémentaire simplicité : on compte toutes les têtes mâles qui se valent toutes ; d'autre part, dans chaque collège, la majorité absolue est entièrement souveraine, le reste ne compte pas dans le système du vote universel brut, tel qu'il fonctionne chez nous. Les individus comptent tous pour des unités égales quelle que soit leur valeur sociale. Jusqu'à présent, d'ailleurs, le peuple s'accommode à merveille de cette simplicité. C'est même là le principal argument des adversaires de la Réforme électorale. Toute modification du système existant, disent-ils, aurait pour conséquence forcée une complication certaine dans le choix de la Représentation nationale. Pour éviter cette prétendue complication, les députés actuellement pourvus, demandent le maintien du « statu quo ». Mais dans les sphères de la pensée indépendante, on commence à poser les questions et à instruire le procès du suffrage universel, tel qu'il est pratiqué chez nous.

Il y a actuellement en France presque 40 millions d'habitants dont 10 millions d'électeurs qui engagent

seuls le sort des 30 autres millions. Ces 10 millions de citoyens doivent-ils être égaux devant l'urne électorale? Ces 10 millions d'électeurs égaux doivent-ils être mélangés et confondus en une seule masse que découpent seulement les divisions territoriales?

Une nation ne se compose pas seulement de 40 millions d'êtres humains ou de 10 millions de mâles de 21 ans. Dans la réalité, ces hommes sont groupés en catégories diverses: cultivateurs, ouvriers etc. Ces catégories ont des intérêts distincts, des besoins particuliers. Ce sont là des divisions permanentes et naturelles, plus encore que des divisions géographiques. Si la représentation nationale est un extrait, un abrégé, une image de la nation, ne doit-elle pas reproduire ces divisions essentielles?

Aussi, aux deux questions que nous posons plus haut, beaucoup sont disposés aujourd'hui à répondre non: les suffrages ne doivent pas tous être égaux les électeurs ne doivent pas être confondus en une seule masse, mais divisés en catégories. Accomplir ces réformes, c'est organiser le suffrage universel.

M. Charles Benoist, déclare que « le suffrage universel » inorganique », est la souveraineté nationale réduite en un sable mouvant. « S'il y a dix millions d'électeurs, ajoute-t-il, il y a 10 millions d'atomes de souveraineté: la souveraineté indivisible ne se réalise qu'en se divisant ». Le suffrage universel inorganique, en son addition grossière, brouille et confond les diverses colonnes. Le nombre n'a que sa valeur de nombre et la valeur de l'homme n'y figure même pas comme coefficient. »

Il manque au suffrage universel inorganique un lien qui unisse les électeurs pour donner à leur action, une direction ferme et précise.

Les opérations électorales, avec un pareil mode de

suffrage ,peuvent être comparées dans leur résultat, à ce que serait la traction d'un véhicule que des chevaux, attelés dans des sens opposés, essaieraient de mettre en mouvement. « Depuis cinquante ans, dit M. Ch. Benoist, nous poursuivons ce paradoxe de vouloir construire, sur ces 10 millions de grains de sable inconsistant, sans aucun appareil, sans aucun système qui les groupe et qui les cimente, la masse colossale et de plus en plus pesante de l'Etat moderne. »

Les critiques sont confirmées par l'examen des faits. En observant la manière dont les élections sont conduites, on se rend facilement compte de l'influence prépondérante qu'y exercent à la fois les comités et l'argent. « Le vrai pays, le pays vivant, comme l'appelle M. Ch. Benoist, est effacé par le faux pays des comités. » Avec un suffrage de cette nature, le pouvoir est entre les mains d'un certain nombre de meneurs dont l'action sur la masse inorganisée est évidemment toute puissante. »

Cette situation ne correspond nullement à la réalité des choses. La société, dans son organisation actuelle, présente des divisions de fait ou de droit dont à notre avis, le législateur devrait tenir compte. Un homme du XVII^e siècle n'aurait jamais compris que les voix additionnées de 10 millions d'hommes de 21 ans, fussent véritablement la voix de la France. Car pour lui, la France n'était pas seulement une réunion d'hommes, c'était un assemblage de sociétés pour chacune desquelles il pouvait exister des intérêts et des droits particuliers. Ces sociétés, c'étaient les provinces, les communautés d'habitants des villes et des campagnes, c'était encore les trois grands Etats de la nation : clergé, noblesse, tiers état. C'étaient enfin les groupements professionnels. La France était donc une société

plus grande, comprenant et reliant une foule de sociétés plus petites.

En 1789, toutes les institutions sont renversées, tous les corps dissous, les associations déliées : plus de Bretons, plus de Provençaux, plus de nobles ni de roturiers, plus de corporations ni d'universités. On a dit qu'il ne devait plus y avoir qu'un groupement : l'Etat ; en face et au-dessous de lui les individus. « En France, dit M. Boutamy (1), il n'y a pas, depuis 1887 d'autre être collectif, animé d'une vie puissante que la nation conçue dans sa totalité indivisible. Au sein de la nation, il n'y a de consistant que l'individu. Il a bien fallu creuser jusque-là en traversant les débris friables des anciens corps politiques et asseoir les fondements de l'Etat sur les droits du citoyen. »

Et les citoyens doivent être tenus pour égaux entre eux tant qu'une législation n'est pas venue les classer ou les qualifier. Préférer celui-ci à celui-là ou grouper tel et tel ensemble, c'est déjà le résultat d'une organisation assise ou d'une coutume respectée. Le préjugé héréditaire, qui disait : « tel homme en égale deux ou trois autres, est tombé sous la poussée des idées nouvelles, pour faire place à la brutalité du nombre qui règne en souveraine. Elle régnera jusqu'à ce qu'il se forme dans la société un autre préjugé, c'est-à-dire une nouvelle méthode, universellement acceptée pour évaluer inégalement ces êtres extérieurement égaux.

Jusqu'à présent, ce préjugé ne s'est point réformé. Toutes les tentatives ont échoué. La Restauration et la Monarchie de Juillet ont vainement cherché à donner aux riches seuls le droit de représenter la nation. Le cens n'a pu s'acclimater chez nous. On se rappelle

(1) Boutamy : « Etudes de droit constitutionnel », pages 223 et 237

aussi comment ont disparu la Chambre de Paris en 1848, et le Sénat du second empire.

L'Assemblée nationale de 1871 eut, à son tour, l'idée de doter notre République d'un grand corps qui, bien qu'électif, représentât autre chose que la souveraineté du nombre. Le Sénat devait être le grand conseil des communes de France. L'opinion publique n'a pas compris et pour lui donner satisfaction, la loi de 1884 est revenu en arrière. En proportionnant le nombre des délégués des communes à la population de celle-ci, elle a repris pour base le nombre seul. A vrai dire, les deux Chambres procèdent du même suffrage universel et individualiste exercé directement dans un cas et indirectement dans l'autre.

Ce système extra simple ne semble point parfait. L'absurdité du suffrage égalitaire a toujours frappé tout le monde. Il est de toute évidence que les hommes ne sont pas égaux. Ils ne le sont pas sous le rapport des forces physiques; ils ne le sont pas davantage au point de vue des forces intellectuelles ou morales. Il faudrait donc rechercher un procédé qui permette de mesurer la capacité électorale des citoyens. Cette idée n'est pas encore mûre. Tant que le droit de vote sera considéré comme un attribut inhérent à la qualité d'homme ou à la qualité de Français, comme nous sommes tous également hommes et Français, on ne pourra se résigner à établir des différences entre les citoyens.

Actuellement, il y a en France 10 millions d'électeurs sur 38 millions d'habitants. Ces 10 millions stipulent et parlent au nom des 38 millions; ils les représentent, ils les engagent, ils sont les mandataires légaux comme investis de cette fonction par la loi.

Une fois admis que le système de l'égalité absolue

des suffrages repartit d'une manière très imparfaite la fonction sociale qu'il s'agit de remplir, il faut chercher le moyen pratique de mieux répartir les mandats.

A ce sujet, M. Roche disait, en 1898: « ou les électeurs sont électeurs parce que citoyens et alors qu'ils soient égaux... ou les électeurs accomplissent une fonction sociale représentent autre chose que leur propre personne, représentant des intérêts des êtres humains autres qu'eux-mêmes, et alors c'est le vote plural, même avec le suffrage universel, le vote plural calculé, d'après les intérêts sociaux, les charges sociales. les intérêts et les charges de famille. Qu'on choisisse ou qu'on se décide. » Au vote plural, on a opposé ce fait que le suffrage égalitaire existe depuis 50 ans et que l'impossibilité de le réformer doit faire écarter « à priori » tout système opposé. Pratiquement, en France, dit M. Ch. Benoist, le vote plural est impossible; depuis cinquante ans, les hommes sont égaux de par la loi, en politique. Pour l'homme d'Etat, le fait naturel, l'inégalité est périmée après 50 ans par le fait légal, artificiel: l'égalité. Contre l'admission du vote plural, il ne faut point d'autre argument. »

En 1897, cependant, M. Ch. Benoist écartait le vote cumultif qu'il qualifiait « d'expédient médiocre ». Il rejetait de même le vote multiple « forme usée qui rompt l'égalité de vote dans le suffrage universel. Nul n'ignore que cette raison a cessé d'être convaincante pour M. Ch. Benoist et qu'il admet à présent le vote cumulatif, bien que ce vote rompe l'égalité mathématique des suffrages. Si cet argument ne vaut plus contre le vote cumulatif, il ne doit pas valoir davantage contre le vote plural.

L'objection de M. Ch. Benoist n'a donc aucune valeur. Un fait ne saurait valoir contre une raison.

C'était la raison et le bon sens qu'exprimait M. Jules Roche. Mais, s'il ne reste plus personne à convaincre il reste encore des intérêts particuliers à braver, ceux-ci ont été plus forts que le bon sens et l'ont emporté. Lamartine s'était montré mauvais prophète lorsqu'il écrivait en 1848 dans le « Conseiller du Peuple ». « Un jour viendra, je ne doute pas, où le père de famille aura autant de voix dans le suffrage qu'il y a de vieillards, de femmes, d'enfants à son foyer, car dans une société bien faite ce n'est pas l'individu, c'est la famille qui est l'unité permanente. »

Le jour que le grand poète appelait de ses vœux, ne s'est pas encore levé et ne se lèvera probablement jamais sur la France. L'excellence même incontestable d'un privilège n'a jamais été une raison décisive de sa réalisation positive; cela est vrai une fois en toutes matières, cela l'est au moins deux fois en politique.

Le préjugé égalitaire, faussement compris et faussement interprété, nous l'avons vu, a obscurci en France et dans beaucoup d'autres pays, la notion de justice. Les égaux, en faisant triompher l'égalité mathématique à l'encontre de l'égalité proportionnelle ont établi le suffrage universel pur et simple, qui est précisément le contraire de l'égalité. Il est à ce point enraciné dans nos mœurs et nos institutions, qu'aucun candidat n'oserait aujourd'hui lui apporter la moindre limitation.

Il faut donc se résigner: le vote plural ne fonctionnera probablement jamais en France. On s'en consolera, à la rigueur, si on voyait s'y introduire ce correctif, selon nous, nécessaire, de l'inégalité du suffrage universel: la Représentation proportionnelle des partis. La campagne, désormais historique, entreprise sous la direction de M. Charles Benoist, l'adhésion à la suite des dernières élections, de 322 députés, au

